Universidad Autónoma de Madrid

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

LA EMPRESA PUBLICA INDUSTRIAL EN ESPAÑA: APROXIMACION HISTORICA Y ESTRATEGIA ACTUAL

Olga Ruiz Cañete

1.992

INDICE

PARTE II. LA EMPRESA PUBLICA EN ESPAÑA: VISION HISTORICA... 71

CAPITULO 3. LOS ORIGENES DE LA EMPRESA PUBLICA EN ESPAÑA.................................. 74

1. Primera etapa: Antecedentes de la empresa pública (s. XVIII)............................ 74

1.1. Las regalías........................... 75

1.2. Las Compañías Privilegiadas de Comercio 81

1.3. Las Reales Fábricas.................... 98

CAPITULO 4. LA EMPRESA PUBLICA DEL LIBERALISMO A LA INTERVENCION CORPORATIVISTA............ 124

1. Segunda etapa: La empresa pública y el pensamiento liberal (S. XIX).................. 124

1.1. Ferrocarriles.......................... 128

1.2. Canales................................ 131

1.3. Explotaciones forestales y mineras..... 132

1.4. Nuevos monopolios fiscales............. 136

1.5. Servicios públicos de comunicaciones... 137

1.5.1. Correos y Telégrafos........... 137

1.5.2. Teléfonos...................... 140

2. Tercera etapa: La empresa pública durante el corporativismo de Primo de Rivera (Primer tercio S.XX).......................... 143

2.1. Obras y servicios públicos............. 144

2.2. Política industrial.................... 148

CAPITULO 5. TRAYECTORIA DE LA EMPRESA PUBLICA ENTRE 1939 Y 1983: DE LA AUTARQUIA A LA CRISIS ECONOMICA................................ 152

1. Cuarta etapa: La empresa pública durante la autarquía y el desarrollo..................... 152
1.1. Periodo de autarquía económica (1939-1959)............................ 153
1.1.1. Creación del INI................ 154
1.2. Periodo de crecimiento económico y apertura al exterior (1959-1975)..... 163
2. Quinta etapa: El comportamiento de la empresa pública ante la crisis económica (1975 a 1983) 173
2.1. Asentamiento en sectores en crisis..... 177
2.2. Instrumento anticíclico................ 183
2.2.1. Absorción de empresas privadas en crisis...................... 186

PARTE III. ESTRATEGIAS ACTUALES EN TORNO A LA EMPRESA PUBLICA (DESDE 1983 A NUESTROS DIAS)............ 203
CAPITULO 6. REESTRUCTURACION DE LA EMPRESA PUBLICA.... 211
1. Saneamiento..................................... 211
1.1. Racionalización de la estructura financiera................................. 213
1.2. Aumento de la rentabilidad económica... 224
2.Reordenación organizativa de la empresa pública 237
2.1. Creación de subholdings sectoriales.... 240
CAPITULO 7. PRIVATIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA....... 246
1. Consideraciones generales en torno a la privatización................................ 246
1.1. Introducción........................... 246

1.2. Argumentos en favor de la privatización 249

1.2.1. Mejorar la eficiencia........... 250

1.2.2. Reducir las necesidades de financiación del Sector Público.................. 271

1.2.3. Profundizar y ensanchar los mercados de capitales........... 277

1.2.4. Promocionar el capitalismo popular.......................... 278

1.2.5. Disciplinar el poder de los sindicatos dentro del Sector Público.................. 282

1.2.6. Resolver persistentes problemas de dirección y control que se dan en la empresa pública....... 282

1.2.7. Redistribuir la renta y la riqueza.......................... 283

2. Alcance de la privatización en España......... 288

2.1. Venta de activos públicos.............. 290

2.1.1. Venta total de la participación accionarial..................... 290

2.1.2. Privatización parcial........... 299

2.2. Desregulación.......................... 310

2.3. Cooperación con empresas del sector privado. Alianzas estratégicas......... 315

CAPITULO 8. LA EMPRESA PUBLICA ANTE EL RETO DEL MERCADO ÚNICO.. 320

1. La empresa pública dentro del marco comunitario.................................... 324

1.1. Principio de libre competencia y neutralidad sobre el régimen de propiedad........................... 324

1.2. Principio de paridad de trato.......... 328

1.3. Regulación de ayudas estatales......... 333

1.4. Política industrial, mercados públicos y concentración....................... 342

2. Implicaciones de la normativa comunitaria para la empresa pública....................... 350

2.1. Generales............................. 351

2.2. Específicas........................... 357

2.2.1. Pérdida de legitimidad.......... 359

2.2.2. Desarrollo de intensos controles....................... 360

PARTE IV. ANALISIS CUANTITATIVO DE LA EMPRESA PUBLICA...... 367

CAPITULO 9. EL MARCO DE ESTUDIO. LAS SERIES 1970-1988. 368

1. Fuentes estadísticas.......................... 368

2. Metodología de elaboración de las series...... 375

2.1. Correspondencia básica................. 375

2.1.1. Producción de bienes y servicios 375

2.2. Correspondencias adicionales........... 383

1.7. Transferencias de capital..................

Anexo 2................................ 484

2.1. Altas y bajas de las CEP.................. 484

2.2. Clasificación tradicional................. 497

2.3. Clasificación R-44........................ 499

PARTE V. RESUMEN Y CONCLUSIONES........................ 502

BIBLIOGRAFIA...................................... 543

PARTE I. CONSIDERACIONES GENERALES

CAPITULO 1

INTRODUCCION

La historia económica del siglo XX se ha caracterizado fundamentalmente por un rápido y constante aumento de la intervención del Sector Público en las economías mixtas, tanto por el número de funciones que realiza como por la escala de cada función.

El rápido avance del Estado de Bienestar coincide con la época de auge económico; esto es, con las décadas 50, 60 y principios de los 70. Las sociedades occidentales reconocen que el mercado tiene mecanismos notablemente efectivos, tanto para la asignación y distribución de recursos entre usos alternativos como para la promoción de la innovación y el desarrollo. Sin embargo, aceptan también que algunos mecanismos del mercado trabajan imperfectamente.

El Sector Público se presentaba como corrector de las

insuficiencias del sector privado y el volumen de su actuación vendrá dado por la magnitud de aquellas.

Se creó, así, una exagerada confianza en la capacidad de una intervención racional del gobierno para solucionar los fallos del mercado. Esta imagen "romántica" del Estado (que nos ha tenido atrapados durante siglos a juicio del profesor Buchanan) impulsó el protagonismo económico del Sector Público.

Esta tendencia se rompe coincidiendo con los decepcionantes hechos económicos de los años setenta. El trabajo de "alto custodio del interés público" no es fácil. Los fallos del mercado suponen una condición necesaria pero no suficiente para la intervención del Gobierno, ya que puede darse el caso de que los mismos problemas que acosan al mercado y le impiden asignar los recursos eficientemente provoquen también la ineficiencia del Estado, que además puede introducir sus propias distorsiones. Las ineficiencias en la provisión de bienes y servicios y la incapacidad de atender demandas y necesidades sociales, por parte del Sector Público, provocan frustración por las expectativas no satisfechas. Aumenta la desconfianza hacia la injerencia de la Administración en la economía y se produce un cambio en la concepción del Estado. De ser considerado como impulsor del crecimiento económico, se pasa a responsabilizarlo de todos los males, económicos y sociales, que

aquejan a las sociedades industriales.

El cambio en el pensamiento de los últimos cuarenta años puede describirse como un paso desde una confianza aparentemente ilimitada en la capacidad del Gobierno para ocuparse de una intervención económica racional a un profundo escepticismo sobre las motivaciones y capacidades del aquel, y paralelamente a una reafirmación del valor de las fuerzas del mercado.

Dentro de este cambio en el clima intelectual y económico se sitúa la seria crisis de identidad que está atravesando la figura de la empresa pública. Esta supone una forma de intervención pública más, consistente en que la Administración asume directamente el riesgo de la explotación de una actividad económica. En la tendencia actual de retroceso del Sector Público se inscribe el deseo de disminuir el papel del Estado empresario, aunque, como afirma Alvarez Rendueles, fue sobre el Estado fiscal y no el patrimonial sobre cuyas espaldas descansó el crecimiento del Sector Público en las economías industrializadas (1).

Existe una amplia desilusión en torno a la empresa pública como forma de organización económica y como instrumento de política pública. Se las ha llegado a calificar

(1) J. R. Alvarez Rendueles (1974).

rotundamente como ineficientes por naturaleza y como fuentes de grandes pérdidas que, inevitablemente, ha de sufragar el Presupuesto del Estado. Se produce una seria duda sobre el cumplimiento de la empresa pública en los objetivos de su incumbencia, estando sometidos, estos últimos, a revisión.

La encendida polémica que siempre ha rodeado al Sector Público Empresarial se ha avivado en los últimos años; a ello han contribuido dos causas básicas: la crisis económica de los años setenta y ochenta, y el fortalecimiento de posiciones ideológicas conservadoras que han creado un ambiente donde lo público parece encontrarse bajo sospecha y emerge como objetivo básico la reducción de su tamaño; una de las manifestaciones más destacadas de este comportamiento se concreta en las estrategias privatizadoras.

El por qué de esta investigación hay que buscarlo, sin duda, en el interés que despertaron en la investigadora los cambios y las nuevas pautas que se plantean en la época que vivimos para la empresa pública, tendencias a las que no ha sido ajena la economía española. Dos han sido los factores determinantes en la elección del tema de esta investigación: 1) La mezcla, y la vehemencia en su exposición, de los argumentos ideológicos y económicos que subyacen bajo las distintas posiciones (sujetas con fre-

cuencia a enfrentamientos radicales) que se mantienen ante esta figura. 2) La destacada presencia de la empresa pública en el sector productivo español (2).

El deseo de comprender y situar en sus justos términos la compleja problemática que afronta hoy la empresa pública española hacía necesaria una reflexión sobre su desarrollo histórico (3). Buscar las raíces del Sector Público Empresarial, analizarlas y valorarlas constituye un elemento indispensable, a nuestro juicio, por entender que sólo así podía producirse un acercamiento, con mayor firmeza y riqueza, al análisis de la realidad actual.

Así pues, el objetivo de este trabajo es estudiar los orígenes y evolución del Sector Público Empresarial desde una perspectiva esencialmente económica. La investigación se centra en el Sector Público Empresarial Estatal no Financiero (dada la escasa importancia y la falta de información sobre el Sector Público Empresarial Territorial; así como, la poca relevancia del Sector Público Empresarial Estatal Financiero) y abarca un

---

(2) Su impacto medio (cuantificando su peso dentro de la economía nacional a través de los trabajadores asalariados, la formación bruta de capital fijo y el valor añadido bruto) es del 9,8 por 100 en España (Datos referidos al año 1988).

(3) Precisamente el conocimiento histórico de la empresa pública española ha adolecido, a pesar de los importantes y valiosos trabajos realizados, del escaso número de enfoques globales.

dilatado periodo que se extiende desde el siglo XVIII hasta nuestros días.

El estudio se organiza en cinco partes sobre cuyos contenidos básicos pasamos a informar a continuación.

La **parte I**, que se inicia con la presente introducción, ofrece unas consideraciones generales que intentan abordar dos problemas intrínsecos y permanentes en la empresa pública: en primer lugar, su conceptualización y, en segundo lugar, los distintos objetivos que genéricamente se le han asignado y que justifican su existencia y su permanencia en una economía mixta. La delimitación de este concepto fronterizo es una tarea no exenta de dificultades en la que tienen cabida aproximaciones diversas. Por ello, se realiza un amplio repaso de las distintas propuestas que se han ido vertiendo y, a partir de ellas, se intenta obtener una definición sintética de esta figura. La acotación del Sector Público Empresarial se completa con una referencia concreta a las unidades que componen el Sector Público Empresarial Español. Esta parte se concluye con un breve recorrido por los distintos fines que se pretenden alcanzar con este instrumento haciendo referencia a la complejidad y los problemas que acarrea el establecimiento de los mismos para la empresa pública.

Al examen de un amplio periodo, que comprende el desarrollo de la empresa pública desde sus orígenes hasta principios de los años 80, se dedica la **parte II** de este trabajo. La descripción se ha enfocado delimitando cinco etapas diferenciadas (agrupadas en los capítulos 3 a 5). En cada una de ellas se ha intentado ofrecer una panorámica de los aspectos más significativos de la actuación de la empresa pública mediante el estudio de los argumentos que impulsaron su creación, la delimitación de sus rasgos esenciales y la evaluación de los resultados de su gestión. Así, el **capítulo 3** está dedicado íntegramente a estudiar los orígenes de la empresa pública en España. Esta primera fase se sitúa en el siglo XVIII y se estructura mediante el análisis de las tres figuras que podrían calificarse como precursoras de la empresa pública actual: las regalías, las Compañías Privilegiadas de Comercio y las Reales Fábricas. Tras el retroceso que sufre la empresa pública en la nueva etapa que define el predominio del pensamiento liberal durante el siglo XIX, se acude de nuevo a este instrumento durante la tercera etapa, primer tercio del siglo XX (Estas dos fases integran el **capítulo 4**). Esta parte continúa con el **capítulo 5** que aglutina dos etapas perfectamente delimitadas: la cuarta etapa (1939-1975) durante la que se produce la industrialización de la economía española (primero bajo los postulados autárquicos y, más tarde, con los planes de desarrollo), la influencia de estos planteamientos sobre la empresa pública y la creación del

gran gigante empresarial público (el INI) son los aspectos en los que hemos centrado nuestro análisis; y la quinta etapa donde se describe la intensidad con que la crisis económica sacudió al Sector Público Empresarial por la presencia de éste en los sectores más afectados por la crisis y su utilización como instrumento anticíclico (en especial, su papel como "hospital de empresas").

A lo largo de la **parte III** de este trabajo se han tratado de describir y analizar tres líneas de actuación que nos permiten sintetizar el contexto actual y las perspectivas que se ciernen sobre la empresa pública. Los capítulos 6 y 7 abordan las medidas que se aplicaron, a partir de 1983, con la finalidad de dar solución al crítico momento económico y a los graves desequilibrios que sufría la empresa pública española. De ahí que, el **capítulo 6** esté dedicado al análisis de las políticas de saneamiento y reordenación a que fue sometida esta figura. La consideración de los aspectos relativos a su comportamiento económico-financiero durante el periodo 1983-1988, reflejados en un conjunto de ratios e indicadores, se configura como punto de referencia básico. El **capítulo 7** se ocupa del movimiento que ha conmovido la empresa pública, la privatización. Este capítulo se abre con un breve repaso de las cuestiones generales que rodean este proceso; dentro de este apartado se analizan con cierto detalle los argumentos a favor de la política privatizadora (intentando

introducir los posibles contraargumentos a través del comentario que sigue a cada uno de ellos). En el segundo apartado se pasa revista al proceso privatizador acometido en España a través de tres modalidades: venta de activos públicos, desregulación y cooperación con empresas del sector privado, y se intenta valorar su alcance. Un examen del futuro más inmediato, centrado en la política y normativa comunitarias, bajo la perspectiva del mercado único, y sus posibles repercusiones sobre la empresa pública sirven para cerrar, con el **capítulo 8**, esta tercera parte.

No podía faltar, en este trabajo, una aproximación empírica que describiera la composición sectorial de la empresa pública española y su peso en las principales magnitudes económicas. Este empeño se ha abordado en la **parte IV** que se estructura como sigue:

1) El **capítulo 9** describe el proceso de obtención de las series por sectores productivos, correspondientes al periodo 1970-1988, para distintas variables; la dificultad básica radicará en la elaboración de las correspondencias entre las dos clasificaciones que adopta nuestra fuente de información básica (las "Cuentas de las Empresas Públicas").

2) El **capítulo 10** se dedica a analizar las distintas series obtenidas centrándose en la participación relativa en cada variable y en la participación sobre el total

nacional por sectores productivos.

3) Esta parte se completa con un **anexo** donde se transcriben, en primer lugar, los cuadros que se han obtenido y utilizado en el transcurso de esta parte, y, en segundo lugar, una enumeración anual de las altas y las bajas que se han producido en el censo de las "Cuentas de las Empresas Públicas" seguida de las clasificaciones sectoriales adoptadas por esta publicación (tradicional y R-44).

La **parte V**, dedicada a **Resumen y Conclusiones**, presenta una evaluación global y sistemática del análisis realizado a lo largo de las páginas anteriores, entresacando las principales aportaciones sobre la historia de la empresa pública y su papel en la economía española que se derivan de este trabajo.

Finalmente, la presente investigación se cierra con la **Bibliografía** utilizada para su elaboración.

CAPITULO 2

CONCEPTO Y OBJETIVOS DE LA EMPRESA PUBLICA

1. CONCEPTO

Resulta tentador pasar por alto la tarea de definir la empresa pública, en parte porque los enfoques constitucionales y legales frecuentemente tienen poco contenido económico y también porque se trata de un concepto fronterizo, ambiguo y lleno de matices. De cualquier forma, este tipo de ejercicio resulta válido e interesante, en primer lugar, para intentar aproximarnos a lo que entendemos por empresa pública y, en segundo lugar, este concepto podría darnos algunas pautas de intervención adecuadas.

Las empresas públicas son muy diversas, tanto si consideramos distintos países (1) como si nos referimos a

(1) El conocimiento del sector público empresarial en las diferentes realidades nacionales se encuentra con la (continued...)

las de uno en concreto; pueden ser, por otra parte, muy diferentes en términos de sector y tamaño, orientación a la competencia, la finalidad u objetivo social-público,...

Se requiere mucho cuidado para delimitar qué se entiende por "empresa pública". La definición resulta difícil.

Existen bastantes ejemplos en la literatura sobre Sector Público de esfuerzos por recopilar definiciones coherentes y precisas; sin embargo, el primer dato a señalar es la falta de unanimidad doctrinal. Pese a la variedad de tratamientos que suscita la empresa pública, o quizá precisamente por ello, no resulta fácil encontrar una definición de aceptación generalizada entre ellos. En la actualidad no

---

(1) (...continued)
dificultad de la heterogeneidad de actividades y formas adoptadas en cada país. A ello se añade la diversidad de criterios aplicados por los servicios estadísticos en los distintos países para acotar este colectivo. Los criterios más utilizados según L. Pathirane y D. W. Blades (1982) son los siguientes:

- La propiedad Pública de la empresa, valorada como un criterio único para atribuirla su carácter público.
- La permanencia intencionada de la empresa en el sector público, el propósito de este criterio es excluir aquellas empresas adquiridas de forma accidental.
- El dominio de mercado: la explotación de monopolios o cuasi-monopolios (Francia).
- Nivel de las administraciones públicas de que depende la empresa pública (Canadá y Egipto excluyen de la empresa pública las de ámbito municipal y local).
- Dimensión de la empresa -apreciada por el número de trabajadores (India).

La consecuencia directa de esta situación será la difícil/imposible comparación internacional de la empresa pública.

existe un concepto de empresa pública claro y preciso, sino múltiples alternativas entre las que se producen notables divergencias. Ni siquiera la legislación viene en auxilio de quien pretenda delimitar el ámbito de la empresa pública. En España, en concreto, no está definida con carácter general ni regulada. Esta deficiencia, de partida, plantea numerosos problemas en el campo de su estudio.

Vamos a intentar hacer una breve recopilación de las distintas definiciones de empresa pública que ofrecen algunos autores y organismos, resaltando diferentes aspectos de la realidad que conforma el Sector Público Empresarial.

Ante todo cabe una acepción amplia de empresa pública que viene a identificarla con cualquier tipo de servicio público, comercial o industrial. Como reacción contra la vaguedad del concepto amplio se han formulado acepciones más estrictas. Pero este intento de concreción ha llevado muchas veces a resultados antagónicos.

Se tiende, también, ante la falta de un criterio uniforme de empresa pública, tanto entre los estudiosos como en la legislación, a que se concrete esta realidad siguiendo criterios descriptivos. Esta solución consiste en enumerar todas las empresas, entes u organismos que cabe conceptuar como tales empresas públicas según el ordenamiento vigente en cada país y situación, con el fin

de evitar la confusión que pudiera derivarse de la simple mención de las características abstractas de todas ellas.

Así mismo, se ha pretendido identificar la empresa pública según las formas de gestión que se consideran típicas de ella; según sus elementos organizativos; según las formas jurídicas que puede adoptar al ser creada o establecida (2),...

Pero para nuestro trabajo resulta más interesante acudir a aquellas definiciones que se inclinen más por el enfoque económico.

Así, podemos referirnos a Meilán Gil, J. L. (1970) para el cual la delimitación conceptual de la empresa pública estaría marcada por las siguientes notas:

a) Considerar la empresa pública como una realidad económica y no como un ente jurídico. La empresa pública es una organización que desarrolla una actividad económica de producción de bienes y servicios.

---

(2) Bajo este enfoque el elemento central de discusión se concreta en si la empresa pública debe o no tener personalidad jurídica independiente. Mientras para algunos autores (Romani Biescas, A. (1980c)) la personalidad jurídica propia es lo único que garantiza una cierta individualidad, independencia o autonomía del aparato administrativo general imprescindibles para una gestión ágil y libre en el sector público industrial. Para otros, la personalidad jurídica no es más que un requisito formal (Albiñana García-Quintana (1970)), la autonomía de gestión no tiene que derivar ni viene asegurada por la personalidad jurídica que pudiera atribuirse a la organización.

b) Necesaria presencia de la Administración (Ya sea en la propiedad y/o en el control).

c) Actividad predominantemente económica. Ha de tratarse de actividades "industriales, mercantiles, de transportes u otras análogas".

Por su parte, para Durán Herrera la empresa pública es "aquella unidad económica de decisión, sometida a fines y control público, cuya actividad consiste en la producción, comercialización, distribución de bienes y prestación de servicios. Como tal empresa es una unidad de organización y, en consecuencia, una unidad económica de decisión estratégica y operativa, que desarrolla una actividad económica cuyo output es comercializable. Como elemento público ha de tender a fines públicos que se irán materializando de manera directa y transparente en mejoras de bienestar y desarrollo social" (Durán Herrera (1984), pp. 214).

Para Robson "la empresa pública es una manifestación de colectivismo. Una expresión de la intervención del Estado en la propiedad, dirección y funcionamiento de industrias y servicios que se encuentra en todas las partes del mundo"(Robson, W. A. (1964), pp. 59).

Myro Sánchez al definir la empresa pública lo hace de un modo impecable afirmando que considera empresa pública

a "toda organización cuyo objetivo es la producción de bienes y servicios destinados al mercado y que está controlada por los poderes públicos. La primera de estas dos características determina el carácter empresarial de dicha organización y permite diferenciarla de las que integran las Administraciones Públicas. La segunda define su condición de pública" (Myro Sánchez, R. (1985a), pp 114).

Con el ánimo de subrayar las diferencias con los enfoques jurídicos, el profesor Cuervo García señala que "la empresa pública es una unidad económica productora, comercializadora o financiadora de bienes y/o servicios, en la cual el Estado tiene la propiedad del capital y/o la capacidad de nombrar la dirección. No son relevantes desde una óptica económica, ni la personalidad jurídica de la empresa, ni el régimen jurídico que rige su actuación, ni el mecanismo utilizado para la titularidad de la propiedad y/o dirección por parte del Estado" (Cuervo García (1982), pp. 47).

En la formulación del profesor Albiñana García-Quintana (1970) "la empresa pública:

a) Ha de realizar actividad económica exclusiva o preponderante regida o condicionada por las fuerzas del mercado.

b) Ha de perseguir y cumplir fines de utilidad pública

y colectiva. Este último elemento:

- Determina la presencia de la Administración pública como calificada mandataria del interés general.

- Autoriza su financiación parcial mediante recursos de naturaleza coactiva y en la proporción que su actividad económica genere economías externas u otros beneficios sociales susceptibles de medición cuantitativa o cualitativa" (Albiñana G-Quintana (1970), pp. 506).

"Aquellas empresas que tienen personalidad jurídica propia y autonomía de gestión, que desarrollan una actividad industrial o comercial bajo el control de un ente público (en base a la propiedad total o parcial del capital social), y que se inspiran en la persecución de las finalidades públicas establecidas en el estatuto" es la definición que propone Giorgio Stefani (3) y, a su juicio, no puede ser acusada de defectuosa jurídicamente o no suficientemente comprensiva.

Según razona Pedrós Abelló al estudiar la empresa pública, su noción ha de encararse como sigue: "será una empresa pública aquella actividad del sector público que se caracterice por:

- El sector público actúa más como empresario que como soberano.

- Los usuarios tienden a pagar la totalidad de los

(3) Stefani, G. (1970), pp. 379.

costes de los bienes y servicios suministrados.

- El gasto que realice se ajustará a las condiciones de demanda y no puede mantenerse dentro de los límites típicos, como en otros casos la mecánica presupuestaria.

- Su actuación se limitará a sectores mercantiles bien consolidados" (Pedrós Abelló (1979), pp. XIX).

Por último, Ray Rees (1984) afirma que se trata de un término que se aplica a una organización que produce y vende bienes y servicios, y cuyos activos no los poseen accionistas privados, sino la agencia pública.

Junto a los intentos de delimitación del concepto de empresa pública ofrecidos por los distintos estudiosos, también conviene considerar las definiciones adoptadas por los distintos organismos internacionales.

La OCDE (4) defiende la siguiente definición de empresa pública : "Son aquellas empresas que producen bienes y servicios con miras a su venta, a un precio que debe cubrir aproximadamente el precio de su coste, pero que son propiedad del Estado o situadas bajo su control".

La delimitación ofrecida por la ONU (5) también responde a este doble criterio de la propiedad y/o el

---

(4) OCDE (1985), pp. 75.

(5) ONU (1970).

control puesto que afirma que la distinción entre empresa pública y privada "está basada en que la propiedad y/o el control de la empresa caiga de parte pública o privada"; profundiza en el sentido de ese control (6) especificando aquellos campos fundamentales a los que debe extenderse el control público para considerar que la empresa está controlada por la autoridad pública. Según la ONU debe definir las políticas de empleo y de inversión de la empresa, aspectos principales de la dirección y, además, debe ejercer ese control de forma continuada y no esporádica. El "Draft Manual on Public Sector Statistics" establece que el sector de empresas públicas de un país sólo debe integrarse por aquellas empresas que hayan sido creadas o adquiridas por el sector público con el deliberado propósito de servir a una política a largo plazo, que , por tanto, se supone que deben permanecer en el sector público durante años, y a través de las cuales el sector público actúa al servicio de la política económica o social del país.

Dado que los Tratados de la CEE no contienen definición alguna de empresa pública, el texto a manejar es la Directiva 80/723/CEE, de 25 de junio de 1980, sobre Transparencia de las Relaciones Financieras de las Empresas Públicas. Se define la empresa pública como "cualquier empresa en la que los poderes públicos pueden ejercer,

(6) ONU (1985).

directa o indirectamente, una influencia dominante en razón de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que la rigen". Se presume dicha influencia dominante siempre que los Poderes públicos, directa o indirectamente, en relación a una empresa determinada: "a) poseen la mayoría del capital suscrito; b) disponen de la mayoría de los votos inherentes a las participaciones emitidas; o c) pueden designar a más de la mitad de los miembros del órgano de administración, de dirección o de vigilancia".

Para finalizar, el Centro Europeo de la Empresa Pública identifica la empresa pública con aquellos organismos, servicios o empresas que son propiedad total o parcial de los poderes públicos o están bajo el control efectivo de los mismos, y cuya actividad está orientada a la producción de bienes y servicios (financieros y no financieros) destinados a ser vendidos a precios que, por lo general, tienden a cubrir los costes de producción.

A la vista de este conjunto de definiciones podríamos obtener un concepto que intentara sintetizar, aunque fuera de manera muy simple, las principales características que reúne la empresa pública. Estos elementos serían los siguientes:

1.- Aspecto empresarial de la actividad desarrollada.

La empresa pública es una organización económica cuya actividad consiste fundamentalmente en la producción y dis-

tribución de bienes y servicios destinados al mercado (lo que implica financiación vía precio).

Es, en primer lugar, una organización empresarial, y sus actividades básicas son similares a las de cualquier empresa.

2.- Necesaria presencia de la Administración.

El sector público controla la empresa, dicho control puede ejercerlo por distintas vías: mediante la propiedad mayoritaria del capital o, aún con una propiedad minoritaria, si tiene la capacidad de nombrar la dirección, interviene con poderes especiales en sus órganos de administración, ... Este hecho determina el que debe perseguir fines de interés público, por lo que deben delimitarse los costes derivados de las actividades emprendidas para conseguir objetivos sociales (costes "impropios") y ser sufragados por el Estado.

Esta noción de empresa pública, quizá excesivamente general y simplificada, nos permite, sin embargo, delimitar el que , a nuestro juicio, constituye el problema fundamental de la empresa pública. Este reside en que se encuentra sometida a la vez a dos exigencias:

- La de cumplir con los objetivos sociales o de política económica.

- La de atenerse a unos criterios estrictamente económicos para sobrevivir en un entorno competitivo en el que obtiene sus recursos a través del precio.

Aquí surge la gran dificultad de la empresa pública, ya que esta dicotomía en su función, esta contradicción, es inherente a la naturaleza misma de las empresas públicas.

Se puede producir un círculo vicioso en la filosofía de su actuación. Si se persiguen objetivos de interés general, la crítica se centra en que no alcanza unos rendimientos equiparables al sector privado, distorsionando la correcta asignación de recursos impuesta por una economía de mercado. Por el contrario, si atienden a unos criterios de explotación estrictamente económicos, son acusadas de no cumplir los objetivos de tipo político social que motivaron su creación (7).

La contradicción no se produce sólo a nivel interno de la empresa pública. La figura del Estado empresario supone que además de su función tradicional de supervisar la economía de mercado, se transforma también en participante directo. Esto puede crear un conflicto, ya que la función supervisora presupone una objetividad y una neutralidad del Estado con relación a los diversos agentes del mercado, en tanto que la función de participación entraña necesariamente que el Estado, a través de empresas estatales tiene socios, competidores y adversarios entre los agentes del mercado (8).

---

(7) Romani Biescas, A. (1980c).

(8) Aharoni, Y. (1981).

La empresa pública es, en suma, "empresa" y "pública", y constituye un criterio simplista dar en ella primacía a uno de tales aspectos sobre el otro. El fenómeno debe contemplarse en su totalidad. Hay que procurar conciliar estos dos principios -autonomía empresarial y persecución de un fin público- en apariencia irreconciliables, mediante mecanismos como la transparencia informativa, contratos-programa, control económico de coordinación y racionalización de la empresa pública, etc., que permitan la imputación de costes a unos y otros objetivos. Así podrá determinarse que el beneficio de explotación es exigible a la empresa pública, ya que lo deficitario es, en su caso, el servicio, no la empresa. Los déficits justificados y legitimados por el interés público, se facturarán al Estado.

2. DELIMITACION DEL SECTOR PUBLICO EMPRESARIAL ESPAÑOL

Una vez realizadas estas consideraciones sobre los rasgos que acotan el concepto de empresa pública pasamos a hacer referencia a las agrupaciones y clasificaciones adoptadas por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), organismo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, encargada de la elaboración y publicación de las "Cuentas de las Empresas Públicas" y de "El Sector Público Empresarial".

La IGAE delimita el Sector Público Empresarial siguiendo el concepto de empresa de la Contabilidad Nacional y el criterio de la ONU (SNA) y el SEC, es decir, el doble criterio de propiedad y/o control, para diferenciarlo del sector privado (9). Con este criterio elabora un inventario donde se recogen las empresas sobre las que se ofrece información estadística cada año.

La IGAE agrupa o clasifica este conjunto de empresas públicas siguiendo distintos criterios:

2.1. **Clasificación multicriterio** (Ver esquema 1).

Esta clasificación se realiza utilizando simultáneamente varios criterios de agrupación que permiten identificar y relacionar más claramente el colectivo que compone el Sector Público Empresarial.

Para ir descomponiendo este agregado en los distintos agentes y subagentes que lo componen se utiliza, en primer lugar, un criterio que distingue entre las empresas públicas de la Administración Central frente a las ligadas a la Administración Territorial (Local o Autonómica).

---

(9) Se consideran empresas públicas aquellas cuya participación es igual o superior al 50 por 100 y, además, aquellas sobre las que, sin estar participadas mayoritariamente, se tiene un indiscutible dominio político (las sometidas a control institucional con presencia del Delegado del Gobierno).

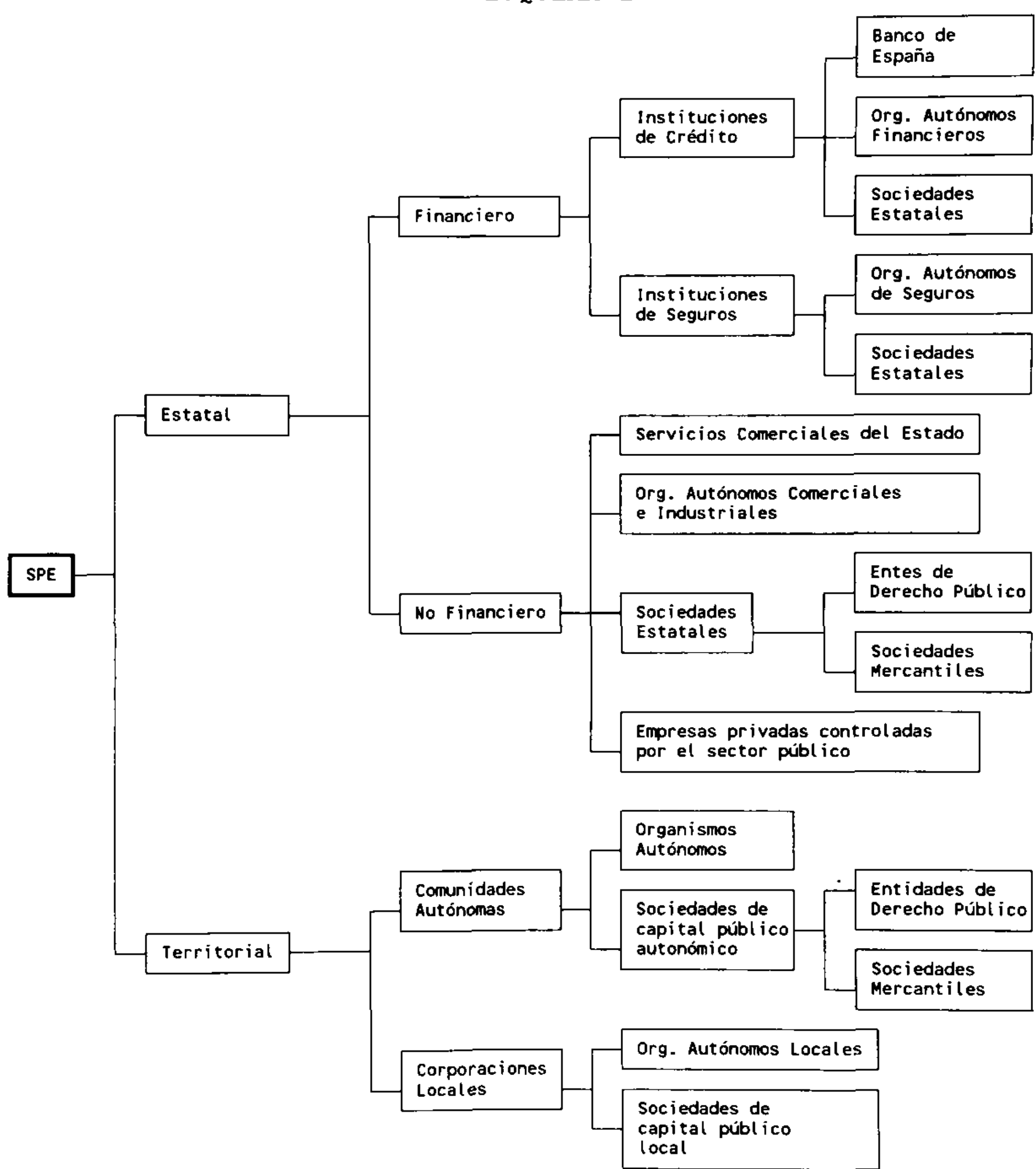
A. Sector Público Empresarial Estatal

Dentro de las empresas públicas del subsector estatal se aplica el criterio económico para diferenciar, en base a la naturaleza de las actividades que se realicen, entre las empresas que tienen como función producir, transformar y distribuir bienes y servicios en general (empresas públicas no financieras) y las que se dedican a procurar liquidez, rentabilidad y seguridad al sistema económico, llevando a cabo una actuación intermediadora entre ahorradores y prestatarios (empresas públicas financieras). En cada uno de estos subagentes se realiza una desagregación mayor aplicando un criterio jurídico-administrativo (basado en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobada por RDL 1091/1988 de 23 de septiembre (BOE, 29 de septiembre de 1988).

A.1. **Sector Público Empresarial Estatal Financiero**

Se distingue, antes de utilizar el criterio jurídico, entre instituciones de crédito (aquellas unidades institucionales que, siendo empresas, tienen como función principal financiar, es decir, reunir, transformar y distribuir disponibilidades financieras) y de seguro (empresas cuya finalidad principal es asegurar, es decir, transformar riesgos individuales en riesgos colectivos).

ESQUEMA 1



SPE
Estatal
Financiero
Instituciones de Crédito
Banco de España
Org. Autónomos Financieros
Sociedades Estatales
Instituciones de Seguros
Org. Autónomos de Seguros
Sociedades Estatales
No Financiero
Servicios Comerciales del Estado
Org. Autónomos Comerciales e Industriales
Sociedades Estatales
Entes de Derecho Público
Sociedades Mercantiles
Empresas privadas controladas por el sector público
Territorial
Comunidades Autónomas
Organismos Autónomos
Sociedades de capital público autonómico
Entidades de Derecho Público
Sociedades Mercantiles
Corporaciones Locales
Org. Autónomos Locales
Sociedades de capital público local

A.1.1. De crédito:

a) Organismos Autónomos de Crédito. Organizaciones de Derecho Público con personalidad jurídica propia y patrimonio propio.

Ejemplo: Caja Postal de Ahorros (10).

b) Banco de España. Definido en la legislación que lo regula (Ley 30/1980, de 21 de junio, de Organos Rectores del Banco de España) como ente público. Se trata de una entidad financiera especial, la Autoridad Monetaria Central, encargada de controlar el sistema monetario.

c) Sociedades Estatales de Crédito. Bajo esta denominación se incluyen dos modalidades: 1) Las Entidades de Derecho Público que tienen personalidad jurídica propia y han de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado (según el art. 6.1.b) del TRLGP), y 2) las Sociedades Mercantiles (según el art. 6.1.a) del TRLGP), se trata de sociedades de capital participadas directa o indirectamente de forma mayoritaria por la Administración del Estado o de sus Organismos Autónomos y demás Entidades de Derecho Público.

Entre las primeras cabe considerar el Instituto de

---

(10) El RD 755/1991 transforma en sociedad estatal el organismo autónomo "Caja Postal de Ahorros".

Crédito Oficial (ICO) y entre las segundas el Banco de Crédito Agrícola, Industrial, Hipotecario, Local y el Banco Exterior de España (11).

A.1.2. De seguro:

a) Organismos Autónomos de Seguro. Organizaciones de Derecho Público con personalidad jurídica propia (dependientes de algún Ministerio).

Ejemplo: Consorcio de Compensación de Seguros (12).

b) Sociedades Estatales de Seguros. Bajo esta denominación se incluyen dos modalidades: 1) Las Entidades de Derecho Público que tienen personalidad jurídica propia y han de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado (según el art. 6.1.b) del TRLGP), y 2) las Sociedades Mercantiles (según el art. 6.1.a) del TRLGP), se trata de sociedades de capital participadas directa o indirectamente de forma mayoritaria por la Administración del Estado o de sus Organismos Autónomos y demás Entidades de Derecho Público.

Entre las segundas se encuentran la Compañía Española

---

(11) Estos últimos junto con la Caja Postal se han unificado en la denominada Corporación Bancaria de España, S. A., a tenor del RDL 3/1991, de 3 de mayo.

(12) En los Presupuestos de 1992 pasa a Ente de Derecho Público.

de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), de Crédito y Caución o la Mutualidad de Seguro del Instituto Nacional de Industria (MUSINI).

A.2. **Sector Público Empresarial Estatal No Financiero**

a) Servicios Comerciales del Estado. Carecen de personalidad jurídica propia e independiente de la del Estado, destinando su producción mayoritariamente a sectores distintos de las Administraciones Públicas. La única entidad incluida dentro de esta categoría era la Dirección General de Correos y Telégrafos (13).

b) Organismos Autónomos Comerciales e Industriales. Son organismos de Derecho Público con personalidad jurídica propia. Su consideración de "empresas" obedece a que destinan la mayor parte de su producción a la venta en el mercado, cubriendo de este modo al menos el 50 por 100 de sus costes.

Ejemplos: Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), Servicio Nacional de Productos Agrarios (SENPA), Fondo de Ordenación y Regulación de Producciones y Precios Agrarios (FORPPA), Fondo de Regulación y Ordenación del Mercado de los Productos de la

(13) El artículo 99 de la Ley 31/1990 configura "Correos y Telégrafos" como Organismo Autónomo Comercial.

Pesca y Cultivos Marinos (FROM) (14), Patronatos de Viviendas, Confederaciones Hidrográficas, Juntas de Puerto, Boletín Oficial de Estado (BOE), Aeropuertos Nacionales (15), etc.

c) Sociedades Estatales. Bajo esta denominación se incluyen dos modalidades: 1) Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia que por ley han de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado (según el art. 6.1.b) del TRLGP), y 2) las Sociedades Mercantiles (según el art. 6.1.a) del TRLGP), se trata de sociedades de capital participadas directa o indirectamente de forma mayoritaria por la Administración del Estado o de sus Organismos Autónomos y demás Entidades de Derecho Público.

Entre las primeras se encuentran el Instituto Nacional de Industria (INI) (16), el Instituto Nacional de

---

(14) Aunque en estos últimos últimos casos se trata de organismos reguladores de mercado que realizan distribuciones de renta, se catalogan como empresas públicas puesto que sus funciones específicas son de ordenación de mercado, comprando, almacenando y vendiendo productos agrícolas alimenticios (El SEC recomienda clasificarlos entre las empresas públicas si su actividad exclusiva o principal es la de comprar, almacenar o vender, y entre las Administraciones Públicas si son a título exclusivo o principal, simples distribuidores de subvenciones).

(15) El art. 82 de la Ley 4/90, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado crea el Ente Público "Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea", y por RD 905/1991 de 14 de junio, se determina la integración del organismo autónomo "Aeropuertos Nacionales" en el Ente Público.

(16) Configurado hasta 1989 como Organismo Autónomo Industrial y Comercial.

Hidrocarburos (INH), Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, Radio Televisión Española (RTVE), Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE), Ferrocarriles de Vía Estrecha (FEVE), etc; entre las segundas, todas las empresas participadas mayoritariamente por los tres holdings (INI, INH y DGPE): HUNOSA, ENDESA, ENHER, INESPAL, ASTANO, ARTESPAÑA, REPSOL, CAMPSA, Agencia EFE, Compañía Transmediterránea, Tabacalera, etc.

d) Empresas privadas sometidas a controles institucionales. Se trata de entidades cuya titularidad económica corresponde a intereses privados, pero respecto de los que la Administración Pública tiene reservado un poder de tutela extraordinaria. El carácter público de estas entidades se deriva de la institucionalización en ellas de un Delegado gubernativo que posee, entre otras facultades, la capacidad de vetar las decisiones del Consejo de Administración. Este es el caso de la Compañía Telefónica Nacional de España.

En el último informe sobre "El Sector Público Empresarial" (relativo al ejercicio 1989) la IGAE realiza algunas modificaciones en la clasificación anterior. Las más relevantes son las siguientes:

1º) Consiste en agrupar las empresas privadas controladas por el Estado dentro de las sociedades estatales no financieras.

2º) Consiste en añadir una nueva categoría dentro del

sector público estatal no financiero denominada "Otros Entes Públicos". Aquí se encuadran algunos (los de carácter empresarial) de los entes públicos a los que se refiere el art. 6.5 del TRLGP y que se caracterizan por gozar de un estatuto jurídico especial (normativa específica). En concreto, forma parte de este colectivo el nuevo Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea que asume parte de las funciones de Aviación Civil y las competencias del desaparecido organismo autónomo comercial Aeropuertos Nacionales.

B. Sector Público Empresarial Territorial (17)

La intervención en la economía no es una actividad restringida al Estado, sino que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, actúan en la esfera económica a través de sus empresas públicas. La diversidad de normas autonómicas y locales ha tendido, en general, a reproducir la estructura del Estado dentro de este colectivo.

(17) El Sector Público Empresarial Territorial va surgiendo de forma paralela al estatal y aunque es en términos cuantitativos muy inferior al estatal, va cobrando una mayor relevancia como consecuencia de la asunción de competencias derivadas del proceso autonómico y la aparición de las corporaciones locales como primera organización de los intereses de la comunidad.

El Sector Público Empresarial Territorial se subdivide en las empresas públicas de las Comunidades Autónomas y las de las Corporaciones Locales.

B.1. **Sector Público Empresarial Local**

Existen una serie de actividades o servicios esenciales reservados a favor de las entidades locales, como son. el abastecimiento y depuración de aguas, la recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, suministro de gas, mataderos, mercados y lonjas centrales, transporte público y servicios mortuorios, que han venido a definir el perfil tradicional de las empresas de los Ayuntamientos.

Las formas jurídicas (18) que puede adoptar el SPE Local son las siguientes:

a) Organismos autónomos de carácter industrial, comercial, financiero o análogo. Los organismos autónomos locales se crearán, de conformidad con el art. 85 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1985, mediante acuerdo del Ayuntamiento en Pleno. La normativa más importante que disciplina la vida de los organismos autónomos se encuentra frecuentemente en

---

(18) Recogidas en el art. 85 de la Ley 7/85 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

la ley de creación del propio organismo.

Ejemplos: Dentro de las actividades educativas, culturales, turísticas y recreativas se encuentran el Patronato Municipal de La Orquesta (Barcelona), Patronato Municipal de Turismo de Barcelona y la Fundación Municipal Camping El Saler (Valencia); dentro de la asistencia Sanitaria y Social podemos señalar el Instituto Municipal de Asistencia Sanitaria (Barcelona), el Patronato Municipal de Disminuidos Físicos y Psíquicos (Barcelona), Patronato Municipal de Guarderías Infantiles (Barcelona) y el Instituto Municipal de Servicios Funerarios (Barcelona); y dentro de la actividad urbanística, el Patronato Municipal de la Vivienda (Barcelona) y el Patronato de la Vivienda y Urbanismo (Salamanca).

b) Sociedades de capital público local. Integradas por sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la Entidad Local. De conformidad con el art. 103 y siguientes del R.D. Legislativo 781/1986, estas sociedades se constituirán y actuarán según las disposiciones legales mercantiles.

Esta categoría es bastante numerosa y dentro de ella podemos citar a título de ejemplo, clasificadas por actividades, las siguientes sociedades:

Energía y Agua: Empresa Municipal de Aguas de Córdoba, S.A. (Córdoba), E.M. de Abastecimiento y Saneamiento de

Granada, S.A. (Granada), E.M. de Aguas de Las Palmas, S.A. (Las Palmas), Empresa Municipal de Aguas de Málaga (Málaga), E.M. de Aguas y Saneamiento de Murcia, S.A. (Murcia), E.M. de Aguas y Alcantarillado, S.A. (P. de Mallorca), E.M. de Aguas, S.A. (S. C. de Tenerife), E.M. de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas de Sevilla, S.A. (Sevilla) y E.M. de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas, S.A. (Vigo).

Transporte Público: Ferrocarril Metropolitano de Barcelona, S.A. (Barcelona), SPM Transportes de Barcelona, S.A. (Barcelona), Guaguas Municipales, S.A. (Las Palmas), Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A. (Madrid), Empresa Malagueña de Transporte, S.A. (Málaga), Empresa Municipal de Transportes Palma, S.A. (P. de Mallorca), Transportes Urbanos de Sevilla, S.A. (Sevilla) y Empresa Municipal de Transportes de Valencia, S.A. (Valencia).

Mataderos, Mercados y Lonjas: Mercados Centrales de Abastecimientos de Barcelona, S.A. (Barcelona) y Mercados Centrales de Abastecimientos de Madrid, S.A. (Madrid).

Actividad Urbanística: E.M. de la Vivienda, S.A. (Madrid), E.M. de la Vivienda de Sevilla, S.A. (Sevilla) y Actuaciones Urbanas Valencia, S.A. (Valencia).

Actividades Artísticas, Culturales y Deportivas: Comité Organizador Olímpico Barcelona 92, S.A. (Barcelona), Circuito de Jerez, S.A. (Jerez) y Club de Campo "Villa de Madrid", S.A. (Madrid).

Fomento de Actividades Económicas y Sociales: Inicia-

a) Organismos autónomos comerciales, industriales, financieros o análogos. Son entes institucionales de naturaleza pública, cuyo objeto es la realización, en régimen de descentralización, de actividades pertenecientes a su competencia, rigiéndose por normas de Derecho Público. La normativa aplicable a los organismos autónomos autonómicos viene establecida por los Estatutos de Autonomía. La creación de los organismos autónomos en las Comunidades Autónomas se realiza mediante ley emanada de la Asamblea o Parlamento Autonómico que deberá determinar:

- Funciones y competencia.

- Departamento o conserjería a la que quedan adscritos.

- Bases de su organización, régimen de acuerdos de sus órganos colegiados, composición y determinación de los órganos rectores y directivos.

- Bienes y medios para el cumplimiento de sus fines.

Ejemplos: Dentro de las actividades urbanísticas y de obras públicas se encuentran el Instituto Catalán del Suelo (Cataluña), Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo (Galicia) y el Instituto de la Vivienda de Madrid (Madrid); dentro de las actividades recreativas, culturales y sociales, la Ent. Aut. de Juegos y Apuestas de la Gen. de Cataluña (Cataluña) y el I.M. Deportes, Esparcimiento y Recreación (Madrid); dentro de la actividad financiera, el Instituto Catalán de Crédito Agrario (Cataluña);y, por último, el Instituto Cartográfico de Cataluña (Cataluña) y el

Consorcio Regional de Transportes de Madrid (Madrid).

b) Sociedades de capital público autonómico. Bajo esta denominación se recogen dos tipos de entidades:

1.- Entes de Derecho Público, con personalidad jurídica, que por mandato legal ajustan su actividad al Derecho privado y cuyo objeto, generalmente, es la realización, en régimen de descentralización, de actividades pertenecientes a la competencia de la Comunidad.

2.- Sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación de la Administración de la Comunidad autónoma o de alguno de sus organismos.

Entre las empresas públicas autonómicas que reúnen estas características podemos destacar, clasificadas por el tipo de actividad desarrollado, las siguientes:

Servicios culturales y de radio difusión: Canal Sur Televisión, S.A. (Andalucía), Televisión de Cataluña, S.A. (Cataluña), Televisión Autonomía de Madrid, S.A. (Madrid), Compañía de Radio y Televisión de Galicia (Galicia), Radiotelevisión Valenciana (Valencia) y Euskal Irrati Telebista (EITB) (País Vasco).

Actividad Urbanística: Empresa Pública del Suelo, S.A. (Andalucía), Gestur Las Palmas, S.A. (Canarias) y Administración y Gestión, S.A. (ADIGSA) (Cataluña).

Servicios técnicos y de Investigación: Laboratorio Gral. D'Assiag e Investigación, S.A. (Cataluña), Trabajos Catastrales, S.A. (Navarra) y Ente Vasco de la Energía

(País Vasco).

Transporte y Comunicaciones: Transportes Interurbanos de Tenerife, S.A. (Canarias), Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña, S.A. (Cataluña), Ferrocarrils Generalitat Valenciana (Valencia) y Enskotrerbideak (Ferrocarriles Vascos), S.A. (País Vasco).

Desarrollo Económico Regional: Instituto Fomento de Andalucía (IFA) (Andalucía), Soc. Regional de Promoción, S.A. (P. Asturias), Inst. de la Med. y Peq. Industria valenciana, S.A. (IMPIVA) (Valencia) y Parque Tecnológico, S.A. (País Vasco).

Actividad Agrícola, Ganadera y Forestal: Forestal Catalana, S.A. (Cataluña) y Viveros y Repoblaciones de Navarra, S.A. (Navarra).

Energía y Agua: Canal de Isabel II (Madrid), Naturgas, S.A. (País Vasco) y Sociedad Gas de Euskadi, S.A. (País Vasco).

Actividad Industrial: S. Promoc. Reconversión Industrial, S.A. (SPRI) (País Vasco).

Servicios de Informática: Centro Informático de la Generalitat de Cataluña, S.A. (Cataluña) y Sociedad Informática del Gobierno Vasco, S.A. (País Vasco).

Otros: Escuela Andaluza de Salud Pública, S.A. (Andalucía), Mercado Puerta de Toledo, S.A. (Madrid) y Nafinco (Navarra).

2.2. **Clasificación atendiendo a la dependencia institucional**

Otra agrupación utilizada se establece en función de la dependencia de las distintas empresas públicas a uno de los tres holdings (19) -INI, INH y DGPE-, dejando en este caso una cuarta categoría de carácter residual donde se incluyen, bajo la denominación de otras sociedades estatales, aquellas en las que el Estado participa por vía distinta de los holdings antes citados.

El grupo INI es un verdadero holding multisectorial que agrupa empresas que actúan en prácticamente todos los sectores productivos en que participa el sector público. Está estructurado en divisiones sectoriales (20):

Siderurgia

Grupo ENSIDESA

FOARSA

Aluminio

Grupo INESPAL

Química y Recursos Naturales

ENCE

ALMAGRERA

SURIA K

---

(19) Esta clasificación se aplica a las sociedades estatales.

(20) Memoria Grupo INI, 1989.

Energía

Grupo ENDESA

ENUSA

Defensa, Electrónica y Aeroespacial

CASA

BAZAN

SANTA BARBARA

Grupo INISEL

Construcción Naval

Grupo AESA

ASTANO

BARRERAS

Bienes de equipo, Ingeniería y Construcción

BWE

ENSA

FSC

INITEC

Grupo AUXINI

ENADIMSA

Automoción

ENASA

Transporte

IBERIA

AVIACO

ELCANO

CTE

Comercial

INIEXPORT

CARBOEX

Financiera

INFOLEASING

INFOINVEST

COFIVACASA

MUSINI

Alimentación

ENDIASA

Minería (Contrato Programa)

HUNOSA

FIGAREDO

PRESUR

Artesanía Industrial

ARTESPAÑA

GEA

Desarrollo Industrial

SODIAN

SODIAR

SODICAL

SODICAM

SODIEX

SODIGA

El grupo INH reúne bajo una dirección única las empresas públicas que actúan en los sectores de petróleo, gas e industria petroquímica. El INH controla las siguientes so-

ciedades (21):

Repsol Petróleo, S.A.

Repsol Exploración, S.A.

Empresa Nacional del Gas, S.A. (ENAGAS)

Repsol Butano, S.A.

Gas Igualada, Girona, Burgos, Navarra, Rioja, Palencia, Valladolid y Huesca.

Carburantes 90, S.A.

Repsol Química, S.A.

Repsol Derivados, S.A.

Carbón Black Española, S.A. (CARBESA)

Alcudia, S.A.

Poliplastic, S.A.

Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, S.A. (CAMPSA)

Repsol Distribución, S.A.

Campsa Estaciones de Servicio, S.A. (CAMPSARED)

Petroliber Distribución, S.A. (PETRODIS)

Distribuidora Pazos, S.A.

Distribuidora Buque, S.A.

Hinia, S.A.

Onirme Saile, S.A.

Raincla, S.A.

Gaslu, S.L.

Corporación Española de Hidrocarburos, S.A. (CHC)

Servicios de Seguridad Mancomunados, S.A. (SESEMA)

---

(21) Cuentas de las Empresas Públicas, 1988.

Compañía Transmediterránea, S. A.

Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba

Mercados de Origen de Productos Agrarios, S. A. (MERCO)

Empresa Nacional de Mercados Centrales de Abastecimientos, S. A. (MERCASA)

V Centenario Descubrimiento

Expo-Sevilla 92

Barcelona Holding Olímpico, S. A. (HOLSA)

Almacenes, Depósitos y Estaciones Aduaneros, S. A. (ALDEASA)

Agencia EFE, S. A.

Sociedad Estatal de Gestión para la Rehabilitación y Construcción de Viviendas, S. A. (SGV)

Inmobiliaria de Promociones y Arriendos, S. A. (IMPROASA)

Sociedad Española de Estudios para la Comunicación Fija a través del Estrecho de Gibraltar, S. A. (SECEGSA)

Pabellón de España, S. A.

Empresa para la Gestión de Residuos Industriales, S. A. (EMGRISA)

Planes de Viabilidad de la Marina Mercante

2.3. **Clasificación por sectores productivos**

También se acude a una clasificación que sigue el criterio de agrupar a las empresas públicas por ramas o sectores productivos, lo que permite apreciar su importancia relativa en cada sector.

En concreto, la IGAE realiza dos agrupaciones:

- Una primera clasificación por ramas productivas con una agregación según modelo de la CEE (R-6) en la que se distinguen las siguientes ramas:

Rama 1. Productos de la agricultura, silvicultura

y pesca.

Rama 2. Productos energéticos.

Rama 3. Productos industriales.

Rama 4. Construcción e ingeniería civil.

Rama 5. Servicios destinados a la venta.

Rama 6. Servicios no destinados a la venta (23).

- Una segunda clasificación por sectores productivos según el modelo de agregación de la CEE (R-44) en la que se distinguen los siguientes sectores:

Sector 01. Productos de la agricultura, silvicultura y pesca.

02. Hulla, lignito, aglomerados y briquetas y
Sector extracción y transformación de minerales y
03. materiales radiactivos y coquerías.

Sector 04. Petróleo crudo, gas natural, productos petrolíferos.

Sector 05. Energía eléctrica, gas, vapor y agua.

Sector 06. Minerales y metales férreos y no férreos, excepto radiactivos.

(23) En esta rama no existe ninguna empresa pública.

Sector 07. Minerales y productos minerales no metálicos.

Sector 08. Productos químicos.

Sector 09. Productos metálicos, excepto maquinaria y material de transporte.

Sector 10. Máquinas agrícolas e industriales.

Sector 11. Máquinas de oficina y de tratamiento de informática, instrumentos de precisión, óptica y similares.

Sector 12. Material y accesorios eléctricos.

Sector 13. Vehículos automóviles y motores.

Sector 14. Otro material de transporte.

Sector 15. Carnes, preparados y conservas de carne, otros productos del sacrificio de animales.

Sector 16. Leche y productos lácteos.

Sector 17. Otros productos alimenticios.

Sector 18. Bebidas.

Sector 19. Productos del tabaco.

Sector 20. Textiles y vestidos.

Sector 21. Cueros, artículos de cuero y piel, calzado.

Sector 22. Madera y muebles de madera.

Sector 23. Papel, artículos de papel, impresión.

Sector 24. Productos de caucho y plástico.

Sector 25. Otros productos manufacturados.

Sector 26. Construcción e ingeniería civil.

Sector 27. Recuperación y reparación.

Sector 28. Comercio.

Sector 29. Restaurantes, hoteles y cafés.

Sector 30. Transporte interior.

Sector 31. Transporte marítimo y aéreo.

Sector 32. Actividades anexas a los transportes.

Sector 33. Comunicaciones.

Sector 34. Instituciones de crédito y seguro.

Sector 35. Servicios prestados a las empresas.

Sector 36. Alquiler de bienes inmuebles.

Sector 37. Servicios destinados a la venta de educación e investigación.

Sector 38. Servicios destinados a la venta de sanidad.

Sector 39. Servicios recreativos y culturales, servicios personales, otros servicios destinados a la venta n.c.o.p.

Sector 40. Servicios generales de las Administraciones Públicas.

Sector 41. Servicios de educación e investigación no destinados a la venta de las administraciones públicas y de las instituciones privadas sin fines de lucro.

Sector 42. Servicios de sanidad no destinados a la venta de las administraciones públicas e instituciones privadas sin fines de lucro.

Sector 43. Servicios domésticos y otros servicios no destinados a la venta n.c.o.p. (24).

---

(24) En los sectores 18, 22, 27, 40, 41, 42 y 43 no existe ninguna empresa pública.

2.4. Otras clasificaciones

Por último, podemos recoger las clasificaciones que atienden al tamaño de la empresa (pequeña, mediana y grande) tomando como criterios de referencia los valores de plantilla, ventas y activo; y las que subdividen las sociedades mercantiles en distintos intervalos según el porcentaje de participación de la Administración del Estado, las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales o sus Organismos Autónomos en el capital de las sociedades, formando los siguientes grupos:

. Sociedades en que la participación pública es 100 por 100 directa.

. Sociedades en que la participación pública indirecta, esto es a través de otras Entidades públicas, es del 100 por 100.

. Sociedades en que la participación pública efectiva se encuentra entre el 90 por 100 y el 100 por 100.

. Sociedades con un porcentaje efectivo igual o superior al 50 por 100 e inferior al 90 por 100.

. Sociedades con un porcentaje nominal superior al 50 por 100 y efectivo inferior al 50 por 100, pero sometidas a un control efectivo por parte del Estado.

. Sociedades con una participación nominal minoritaria sobre la que se ejerce un control público.

Por lo que atañe al presente estudio, nuestro interés se centrará en el Sector Público Empresarial Estatal no Financiero. La elección de este colectivo se debe, en primer lugar, a la carencia de datos del Sector Público Empresarial Territorial del que la IGAE no ofrece ninguna información en las "Cuentas de las empresas públicas", lo que impide proceder al análisis del mismo (25); en segundo lugar, no se considera el Sector Público Empresarial Estatal Financiero dado el escaso peso relativo de este grupo dentro del Sector Público Empresarial Estatal.

3. OBJETIVOS

Uno de los rasgos fundamentales que hace pública a una empresa pública es el conjunto de objetivos que tiene que cumplir (por estar ligada a la Administración).

Por ello, un estudio sobre la empresa pública no puede abordarse sin antes explicitar los distintos fines que jus-

(25) La IGAE no incluye datos del SPE Territorial porque no dispone de información más que respecto a alguna de estas empresas. No obstante, los datos han ido aumentando en los últimos años y se han incorporado en la publicación "El Sector Público Empresarial", ofrecida por la IGAE. Aunque sólo muestra datos desagregados con alguna profundidad en el informe correspondiente al año 1989 (el último publicado).

tifican su creación.

La explicitación de los objetivos del sector público empresarial y la evaluación de los costes de esos objetivos es relevante, ya que nos permitirán juzgar su actuación.

Estos fines no son catalogables a priori y de manera fija. El problema de la delimitación de objetivos de la empresa pública no se puede plantear en términos simples. La determinación de los objetivos supondrá inevitablemente la formulación de juicios de valor tanto políticos, como económicos y sociales. Además, como señala Robson (1973), los objetivos del Estado empresario no pueden englobarse en una fórmula válida para cualquier tiempo y lugar. Rees (1979) también ratifica esta idea al afirmar que la intervención empresarial del Sector Público posee un carácter abierto. Su definición no puede resumirse en unas líneas, sino que deben ser considerados en función de las circunstancias y necesidades que se den en cada instante y lugar. La lista de objetivos no puede pretender ser exhaustiva.

Ha habido un conjunto de intentos de clasificación de la actuación de las empresas públicas basado, fundamentalmente en el análisis de los "objetivos" o de las funciones que ha de cumplir. Este enfoque adopta una postura más bien de tipo normativo, caracterizada por hablar de los fines-objetivos que debe perseguir la empresa pública.

Dentro de esta línea se encuentra el profesor Fuentes Quintana (1986), quien resume las causas del surgimiento de las empresas públicas en las siguientes:

a) Empresas creadas para aportar una garantía (dado el carácter estratégico del servicio), una mayor economicidad (monopolios naturales) o la posibilidad de considerar economías externas.

b) Empresas creadas para romper situaciones monopolísticas debidas a pura concentración de capital.

c) Actividades productivas en las que se puede dar una contradicción entre el interés de la empresa privada y el interés público general. Por ejemplo, las industrias de armamento.

d) Empresas creadas para promover el desarrollo en zonas deprimidas.

e) Empresas creadas con objetivos de desarrollo económico regional.

Bailly (1982) sostiene que la empresa pública responde básicamente a dos finalidades, una de naturaleza económica y otra de carácter social. La finalidad económica presenta dos vertientes: la primera responde a la necesidad de confiar al Estado la gestión de grandes servicios públicos y de actividades que se desarrollen en régimen de monopolio; la segunda, se asienta en la conveniencia de proporcionar al Estado medios apropiados para su intervención en los programas de desarrollo económico

nacional. El objetivo social consiste en el progreso en la organización del trabajo en la empresa y en la distribución, en beneficios de los trabajadores, de los resultados de la expansión económica.

Según razona Ariño Ortiz (1980) al estudiar la empresa pública, las razones para la intervención de la misma deben ser:

a) Razones militares o de seguridad nacional.

b) Razones de política económica por el carácter estratégico del sector, la envergadura y el elevado riesgo de la inversión o el larguísimo plazo del proyecto.

c) Razones de lucha contra los monopolios y gestión de los monopolios naturales, fiscales o comerciales.

d) Razones de reestructuración económica sectorial.

e) Instrumento de planificación y lucha contra el ciclo.

f) Razones de política social.

g) La insuficiencia o inexistencia de la iniciativa privada.

Keller (26), por su parte, nos dice que entre las múltiples motivaciones para el establecimiento de una empresa pública (enumera veintidós) se esconde un fin común: "el fomento del bienestar general".

---

(26) Keller, T. (1961).

La protección y mejora del orden económico, la aceleración del crecimiento económico y el desarrollo, el suministro de bienes y servicios, producción y distribución de bienes y servicios públicos, y, por último, la estabilización de la actividad económica son los objetivos que Jochimsen (1969) piensa que pueden cubrir las empresas públicas.

Gola (1970) concreta en nueve los fines que motivan la intervención del Estado en la oferta de bienes y servicios mediante el instrumento de la empresa pública, todos ellos de carácter económico: cuatro relacionadas con una mayor eficiencia del sistema económico global (lucha contra monopolios privados, aprovechar las posibles economías de escala, monopolios naturales,...), tres relativas a bienes de carácter esencial -en los que el interés privado puede no coincidir con el general- (extender cuanto sea posible el consumo de bienes o servicios de utilidad general, ceder bienes o prestar servicios en función de la perspectiva de la máxima utilidad colectiva,...) y dos que responden claramente a objetivos macroeconómicos (reanimar el sistema económico en el marco de una política anticoyuntural y conferir al sistema estabilidad en los precios, el empleo,...).

Cuervo y Peres (1980) señalan como ejemplo de las múltiples clasificaciones de objetivos de las empresas

públicas los siguientes.

1) extender o continuar el desarrollo;

2) coordinar actividades intra e intersectoriales;

3) asegurar el control estatal sobre sectores considerados "claves" de tecnologías "punta" o de elevada "intensidad de capital";

4) limitar prácticas monopolísticas u oligopolísticas;

5) administración de monopolios naturales, fiscales o comerciales (tabacos, mercados de origen, etc.);

6) frenar o compensar el poder y la acción de las empresas transnacionales;

7) coadyuvar a la política económica en tanto instrumento de descentralización de decisiones;

8) utilización regional de recursos renovables y mantenimiento del medio ambiente, y desarrollar la acción social ante el paro;

9) realizar todas aquellas actividades que están dentro de la así denominada "acción política de Estado".

Por su parte, el profesor Montoro (1982) analiza los fines económicos de la empresa pública mediante el examen de su aportación a los tres grandes objetivos de la Hacienda Pública moderna (siguiendo a Musgrave): la asignación óptima de recursos, la redistribución de la renta y la riqueza de la comunidad, y la estabilidad económica y el crecimiento.

Dentro del objetivo de asignación óptima de recursos, la figura del Estado empresario hace su aparición con plenitud al darse al servicio público el carácter de "esencial" (Cobertura de producciones básicas, necesidad de garantizar la provisión de un bien o servicio). Otra de las misiones típicas de la empresa pública en este campo es la ocupación de monopolios naturales. Por último, se encuentra la relativa a la corrección de externalidades.

La empresa pública también puede ser utilizada como instrumento redistributivo -segundo gran objetivo-, aunque se le atribuye un carácter radical. Actuará fundamentalmente a través de precios.

Como propulsora del crecimiento económico y de la estabilidad, tiene la empresa pública su tercera finalidad. Debe acudir donde no lo hace la empresa privada (tecnología punta, corrección de desequilibrios regionales, inversiones cuyos beneficios vayan a referirse al conjunto de la sociedad,...).

J. E. Ricart y otros (1991) distinguen dos vertientes claramente diferenciadas dentro de los argumentos que justifican la existencia de la empresa pública en las economías de mercado. Por un lado, consideran una primera perspectiva que propone la empresa pública como instrumento

para corregir los fallos (ineficiencias) del mercado en la asignación de recursos (27) y, por otro lado, la utilización de la empresa pública como medio para corregir las asignaciones del mercado que, desde posiciones políticas diversas, pueden considerarse no equitativas o acordes con la elección social.

Ineficiencias en la asignación de recursos

a) Monopolio natural

Un mercado no competitivo (o no impugnable) (28) conducirá a una asignación ineficiente de los recursos, con precios demasiado elevados y niveles de producción reducidos respecto al óptimo social. La empresa pública se propone como instrumento para alcanzar la producción adecuada del bien o servicio y, al propio tiempo, impone un precio que conlleve un consumo adecuado del mismo (29).

b) Externalidades

Las externalidades surgen cuando la producción o el

---

(27) Aunque señalan, como es obvio, que la empresa pública no es más que una de los posibles instrumentos a disposición de la Administración para corregir estas ineficiencias. Así, el sector público dispone de controles directos sobre precios y cantidades, de instrumentos fiscales y financieros y, por último, de su potestad legislativa.

(28) Se refieren a un mercado que no es "contestable" en el sentido del término desarrollado por Baumol (1982).

(29) Aunque la situación también puede corregirse con instrumentos clásicos de regulación.

consumo de un bien o servicio conlleva costes y/o beneficios sociales que difieren de los costes y beneficios privados. Dentro de esta situación se encontraría la intervención de la empresa pública en los denominados sectores "estratégicos", cuya producción se considera vital para el país.

c) Bienes públicos

Los bienes públicos se caracterizan por su consumo conjunto o no rival y la no aplicación del principio de exclusión vía precio. Sin embargo, este fallo del mercado no suele corregirse mediante la empresa pública.

d) Defensa de la competencia

En este caso la empresa se utiliza para disciplinar comportamientos anticompetitivos del sector privado, entrando en mercados donde se han erigido barreras estratégicas o a través de políticas de precios agresivas (una vez ya en la industria).

e) Promoción industrial

La justificación tradicional dentro de este área se centra en el apoyo a industrias incipientes. Según este argumento era necesario proteger a la industria nacional por un periodo de tiempo determinado para poder imitar la competencia exterior una vez se hubiera permitido la asimilación de la tecnología por parte de la industria nacional.

Esta motivación renace bajo una nueva perspectiva teórica apoyada en que los mercados concentrados en los que la competencia tiene lugar a nivel internacional y en los que la empresas participantes se apropian de importantes rentas excedentarias, surge una nueva motivación de actuación pública: apoyar a la empresa nacional para otorgarle una ventaja competitiva en los mercados en que interviene o desea competir. También dentro de este epígrafe se encuentra la justificación de la empresa pública como instrumento de apoyo a la investigación y desarrollo.

Inequidades en la asignación del mercado

La empresa pública aparece como medio a través del cual llevar a cabo reasignaciones de renta entre diferentes grupos sociales o zonas geográficas. Se sitúan aquí tanto al creación o el mantenimiento de empresas públicas para generar o preservar empleo, como la instalación de actividades productivas públicas en zonas subdesarrolladas para la promoción del desarrollo regional.

La utilización de la empresa pública como correctora en la distribución de la renta es ampliamente cuestionable y, hoy en día, como señalan estos autores se acepta de un modo generalizado que los objetivos de redistribución de la renta pueden conseguirse a través de mecanismos que apenas introducen distorsiones en el funcionamiento de los mercados.

Particularmente interesante resulta el análisis realizado por Rees (1979). Este autor no describe normativamente cuáles deben ser los objetivos de la empresa pública, sino que se dedica a observar empíricamente -los "White Paper" aparecidos en Gran Bretaña- cuáles son los fines que la Administración esperaba conseguir a través de la acción de la empresa pública a lo largo de la historia. Destaca como objetivos que se han ido fijando los siguientes:

1.- Eficiencia económica, concebida en una doble vertiente:

. Eficiencia productiva o técnica (interna).

. *Eficiencia asignativa (externa).*

2.- Rentabilidad.

3.- Objetivos redistributivos.

4.- Objetivos macroeconómicos.

Vamos a intentar describir más detalladamente lo que recoge cada uno de estos objetivos generales.

1.- Eficiencia económica

Puede subdividirse en:

. Eficiencia productiva o técnica

Se dice que un método de producción es más eficiente que el resto si para una muestra de input dado, no es posi-

ble producir más de cualquier output.

. Eficiencia asignativa

Una asignación de recursos es eficiente cuando no se puede *obtener con los recursos disponibles un resultado* mejor, que permita mejorar el bienestar de un consumidor individual en la sociedad sin que empeore el resto. Hace, por tanto, referencia a la asignación global de recursos de la economía.

2.- Rentabilidad

Rees propone, para evaluarla, el "excedente comercial bruto". Define este concepto como exceso de ingreso total respecto de los costes de explotación (Beneficio + Intereses + Amortización). A diferencia del criterio estricto del Beneficio, propio de las empresas privadas, en las empresas públicas estima más apropiada la noción de excedente para estimular la eficiencia tecnológica y de gestión, así como para lograr que la empresa se autofinancie en la mayor proporción posible; los términos de referencia, a su juicio, han de ser distintos.

3.- Objetivos distributivos

La empresa pública se presenta como instrumento del

que pueden servirse los responsables de la política económica para redistribuir la renta real y la riqueza. Rees considera al Sector Público Empresarial como un instrumento de política económica que puede proporcionar medios de redistribución de rentas, en las direcciones deseadas, de manera menos costosa y más eficiente que otros instrumentos de la política pública.

La empresa pública suele actuar sobre la renta de los consumidores garantizando un determinado nivel de prestación del servicio más elevado o bien aplicando un sistema de precios políticos. En otras ocasiones, la actuación de las empresas públicas puede consistir en subvencionar los inputs que utilizan; la actuación redistributiva también puede manifestarse en una vertiente tanto sectorial como geográfica (apoyo a sectores en dificultades, desarrollar una región concreta,...). Posibilita, así, una efectiva distribución real de la renta.

La naturaleza de la redistribución de la renta, que entrañan estas políticas, depende del modo en que se financie la provisión de los servicios que no cubren costes. Las pérdidas pueden cubrirse con una subvención con cargo al Presupuesto, en cuyo caso la renta redistribuida se repercute en el contribuyente en general (o en aquellos que se habrían beneficiado de los gastos públicos que tienen que

recortarse para financiar estas subvenciones) y en favor de aquellos que se benefician de los servicios prestados por debajo del coste. En este caso ya no está tan claro cuál es el efecto de esa redistribución, ya que la distribución de la carga impositiva que financia el déficit puede resultar perversa.

Hay que tener en cuenta que este objetivo suele entrar en conflicto con el de rentabilidad (las preferencias del Gobierno solían inclinarse por el objetivo distributivo). El problema que se plantea es que deben conocerse con mayor exactitud los costes derivados de esas actividades y la cuantía en que serán sufragados por el Estado, para evitar que el déficit se haga inmanejable bajo la excusa de esos costes "impropios".

4.- Objetivos macroeconómicos

Estos se concretan en un intento de incidir sobre:

- el nivel de empleo,
- la tasa de inflación,
- el saldo de la balanza de pagos,
- la tasa de crecimiento del Producto Nacional Potencial.

Dado que algunos aspectos de las actividades de las empresas públicas pueden afectar a dichas variables objeti-

vo, el Estado empresario se concibe como alternativa al establecimiento de medidas de política monetaria y fiscal para operar sobre las variables mencionadas.

La empresa pública se ha utilizado particularmente para luchar contra la inflación -mediante su política de reducciones de precios-. Esto ha provocado una disminución de la rentabilidad y la eficiencia de las empresas.

A través de su política de inversiones y mantenimiento de la actividad productiva inciden sobre la demanda efectiva, el nivel de empleo y la tasa de crecimiento del producto potencial.

Si están comprometidas con los mercados de exportación, sus decisiones de compra pueden tener también importantes repercusiones sobre la balanza de pagos.

Esta objetivo también puede entrar en conflicto con la rentabilidad y la eficiencia.

Ante esta multiplicidad de objetivos y los conflictos que se plantean entre ellos la gestión de la empresa pública adquiere una especial complejidad.

Perelman y Pestieau (1987) ilustran las implicaciones de estos objetivos con ejemplo teórico, muy interesante y clarificador, de tres ferrocarriles nacionales. Estos auto-

res llegan a la conclusión de que la asignación a compañías públicas de objetivos puede entrar en conflicto con la eficiencia asignativa, pero no con la eficiencia técnica. Cuando se dan muchos objetivos una buena actuación de la empresa pública no implica necesariamente eficiencia asignativa pero aún supone eficiencia técnica. Como el propio Rees indica, la eficiencia asignativa implica la eficiencia técnica; sin embargo, la correspondencia inversa no se da. De modo que la eficiencia técnica es una condición necesaria, pero no suficiente para que se dé la asignativa. Así mismo, el profesor Pedrós Abelló con simplicidad de expresión, pero sin pérdida de precisión, expone muy acertadamente "esta disparidad entre la eficiencia técnica y asignativa puede venir explicada por el hecho de que una adecuada eficiencia directiva y tecnológica puede garantizar la presencia de métodos de producción eficientes que minimicen los costes; la eficiencia interna puede garantizar la economicidad de una gestión y/o de una tecnología, pero esto puede ser absolutamente irrelevante en relación con la eficiencia externa que enlaza con los postulados de la economía del bienestar y que se aplica a estudiar si el sistema de precios resultante permite o no una adecuada asignación de recursos" Pedrós Abelló, 1979, pp. XXI).

Rees concluye recomendando que se establezca una clara ordenación de preferencias entre distintos objetivos, dado

que éstos se encuentran habitualmente en conflicto. Si esta ordenación no está bien resuelta -deficiencias en la formulación de objetivos- será fuente de continuos problemas.

La empresa pública precisa conocer claramente cuáles son los objetivos que se esperan lograr mediante una actuación (delimitación de objetivos); conviene limitar estos fines, ya que la exigencia de objetivos múltiples puede provocar más conflictos y paralizar las empresas. En cada caso, se valorarán las cargas que se introducen a la explotación empresarial para que la sociedad, a través del presupuesto, cubra esos costes.

El objetivo conjunto de la empresa pública será, por ello, fruto de un proceso de ajuste entre objetivos dispares.

Las justificaciones mencionadas pueden ilustrar la decisión pero no la prejuzgan. El fenómeno de la empresa pública no debe responder a preconcepciones ideológicas, sino que debe hacerlo a un análisis caso por caso, de cuáles son las necesidades de un país y cuál puede ser la mejor forma de satisfacerlas aquí y ahora (30).

La pregunta que se plantea ahora es en qué medida los objetivos que se han tratado de lograr a través de la em-

(30) Ariño Ortiz (1980).

presa pública siguen teniendo vigencia en la actualidad, y en qué medida la empresa pública es un instrumento idóneo para alcanzarlos. Luego, lo que se cuestiona son los motivos y la aptitud para lograrlos. El Estado empresario puede actuar muy bien, aunque incurra en pérdidas, si sus objetivos implican altos costes y bajos beneficios. Si no consideramos ésto, no evaluamos a la empresa pública sino los objetivos que se fijaron. En ese caso, hay que estudiar el coste de oportunidad y ver si otros métodos permiten alcanzar los objetivos más eficientemente. Rees (1984) propone tres alternativas a la figura del sector público empresarial:

1.- Impuestos y subsidios

Ambos se pueden utilizar para corregir los fallos del mercado y redistribuir la renta, sin necesidad de propiedad pública. Por ejemplo, se puede fomentar a los monopolistas a aumentar su producción mediante subsidios o se pueden disminuir sus ganancias a través de un impuesto puro sobre el beneficio; también se puede estimular la inversión mediante ventajas fiscales,...

Las principales dificultades que, según este autor, presenta este tipo de mecanismo son la complejidad y el hecho de que se requieren una cantidad y calidad de información que no está disponible.

2.- Medidas anti-trust y anti-monopolio

Pueden existir organismos que asuman la responsabilidad de controlar el comportamiento empresarial en industrias oligopolísticas y monopolistas, identificando los abusos de poder de mercado y recomendando acciones correctoras.

El problema que se plantea con estos organismos es que deben ocuparse de la economía total -amplia extensión- y no pueden ofrecer un escrutinio continuado de industrias específicas; precisamente esto puede ser muy necesario para controlar los fallos del mercado.

3.- Regulación

Esta alternativa consiste en dejar la industria en cuestión en manos privadas mientras una agencia pública regula sus precios, beneficios y, posiblemente, otros aspectos de sus operaciones como, por ejemplo, el impacto ambiental.

Esto ha sido criticado porque no incentiva la eficiencia y supone un aumento de los costes y no una disminución de los precios (principalmente en los monopolios, que es en lo que se está pensando regular). Se arguye también que la regulación tiende a suprimir la competencia.

Se pueden alcanzar objetivos a través de la empresa pública únicamente o combinándola con impuestos, subsidios,... La cuestión fundamental es la de la efectividad de las distintas posibilidades institucionales en relación con su coste. La institución elegida será la que maximice el exceso de beneficios sobre costes.

PARTE II. LA EMPRESA PUBLICA EN ESPAÑA: VISION HISTORICA

Acometer el análisis de los antecedentes y evolución registrada por la figura de la empresa pública en España resulta, a nuestro juicio, un ejercicio indispensable que nos aportará experiencias aleccionadoras de cara a una mayor y mejor comprensión de su significado, presencia, problemática y continuidad en una economía de mercado como la española.

Conviene advertir que nuestro objetivo es intentar delinear las principales etapas que ha ido consumiendo mediante el estudio de los argumentos que impulsaron su creación, la delimitación de sus rasgos esenciales y la evaluación de los resultados de su gestión.

Se ha prescindido deliberadamente de cualquier referencia al nacimiento y desarrollo del sector público empresarial financiero así como a las empresas públicas territoriales, ya que estos subagentes quedan fuera del marco de estudio fijado en esta tesis, que se limita a la empresa pública estatal no financiera.

Bucear en el pasado, para encontrar los antecedentes de la empresa pública, suscita no pocas dificultades. El conocimiento histórico de la empresa pública española ha adolecido de un escaso número de investigaciones que enfrentaran su estudio desde una perspectiva global, dominando las aproximaciones puntuales y parciales

(fundamentalmente se recrea la fundación y evolución del INI). Sin embargo, en los últimos tiempos, la situación ha mejorado con la aparición de nuevas investigaciones que completan y actualizan las panorámicas tradicionales ofrecidas en su momento por Martín Mateo, Velarde Fuertes y Medel Cámara (1). También nuestro conocimiento sobre la historia de empresas y organismos públicos concretos se ha completado gracias a los numerosos e interesantes análisis que de los mismos se han publicado recientemente (2).

Dentro de este repaso histórico de la evolución descrita por la empresa pública en nuestro país, vamos a considerar básicamente cinco etapas.

---

(1) Nos estamos refiriendo a las publicaciones de Velarde Fuertes, J. (1964), Medel Cámara, B. (1972) y Martín Mateo, R. (1973).

(2) Sobre las fábricas reales del siglo XVIII, A. González Enciso (1975), J. Helguera (1991); los estudios de R. Dobado (1991) permiten conocer la gestión pública de las minas de Almadén y Río Tinto durante los siglos XVIII y XIX; C. Rodríguez (1982) analiza los servicios públicos de Correos; J. Helguera Quijada (1988), G. Pérez Sarrión (1984) y J. A. Fernández Ordóñez (1986) profundizan en los canales de navegación y riego; y, por último, J. I. Jiménez Blanco (1991) y J. Sanz (1985) estudian los montes públicos.

CAPITULO 3

LOS ORIGENES DE LA EMPRESA PUBLICA EN ESPAÑA

1. PRIMERA ETAPA: ANTECEDENTES DE LA EMPRESA PUBLICA (S. XVIII)

Planteamos el arranque de este análisis en el siglo XVIII por no remontarnos a antecedentes más remotos en los que, si bien puede darse la característica de titularidad pública de los medios de producción, ésta no se complementa con la noción capitalista de empresa (unidad económica de producción de bienes y servicios). Aunque también es cierto que adoptamos un concepto bastante amplio de empresa pública que considera como tal cualquier organismo o empresa que fuese propiedad, total o parcial del sector público estatal o que estuviese controlada o regulada por ellos y dedicada a vender y suministrar bienes y servicios.

En esta primera etapa procederemos al análisis de distintas figuras que podrían calificarse como el origen de la empresa pública española: las regalías, las Compañías Privilegiadas de Comercio y las Reales Fábricas (dos tipos de instituciones, las últimas, claramente empresariales y claramente públicas).

1.1. **Las regalías**

El concepto jurídico de regalía, derecho exclusivo e *inherente (de carácter económico o financiero) sobre* determinados bienes privativos de la Corona, aparece en el s. XII. Se distingue entre regalías mayores y menores. La diferencia básica entre ambas radica no tanto en la multiplicidad de objetos y derechos incluidos en las regalías, sino en la disponibilidad o indisponibilidad de los derechos que otorgan. Mientras las primeras recogen una función esencial para el Estado de carácter impersonal y duradero que las hace inalienables (justicia, guerra, paz, acuñar moneda, ...), las segundas se caracterizan por la libre alienabilidad. Mediante la creación de estas regalías se pretende obtener el título de potestad más que incorporar al patrimonio estatal los bienes afectos. Estos sólo en casos excepcionales serán directamente explotados por el Estado, la regla general es que se cedan a los particulares mediante concesión.

Esta idea de las regalías como títulos específicos de potestad (facultad de disposición) ha sufrido los vaivenes de las distintas concepciones políticas. En sus comienzos, la potestad regaliana es análoga a la de los señoríos privados. Sólo con el nacimiento del Estado, a partir del s. XVI, se asumirá la potestad en un nivel de preeminencia. Por último, el mercantilismo vinculará el término a los fines fiscales -ingresos regalianos- (Villar Palasí, 1964). Así, los viejos títulos regalianos permitieron a los príncipes robustecer su autoridad mediante la asunción y control público de elementos productivos y se consolidaron como una manifestación de la afirmación del poder real en relación con los derechos señoriales (Martín Mateo, 1973).

Las principales explotaciones encuadradas en esta figura jurídica podrían centrarse en las siguientes:

a) Las salinas. Los precedentes de esta regalía se remontan al siglo XIII. El proceso por el cual la Corona hizo de la sal una regalía registra las siguientes etapas: la comprendida entre el siglo X y el reinado de Alfonso VII se caracteriza porque en ella se produjo la lenta desaparición de los pequeños propietarios de salinas, a favor de personas e instituciones más poderosas (entre ellas el rey), y la introducción de un tributo real sobre la sal; entre Alfonso VII y hasta Alfonso X (1126 a 1284), se produce la regulación sobre la sal, el asentamiento del derecho real, y la fijación de un precio único. En esta

época (1248) Alfonso X declaró las salinas propiedad de la Corona y estableció el estanco de la sal (3). Pero se constituye como tal, en régimen de monopolio, en el siglo XVI en virtud de la ley pragmática de Felipe II de 10 de agosto de 1564. Esta regalía se administraba mediante saleros y alfolíes que actuaban como almacenes y centros de distribución oficiales. También se impuso un engorroso y opresivo sistema de cuotas de consumo obligatorio -acopios-, para evitar el fraude, realizadas mediante repartimento (4). Las Cortes liberales, en 1821, declararon su libertad, aunque poco después se volvería al régimen de regalía. La vieja regalía se reduce a un impuesto sobre la sal en 1903 (Ley de Presupuestos de 29 de diciembre de 1903), después de que se operara su desestanco definitivo por Ley de 15 de junio de 1869 (Villar Palasí, 1964). Las salinas de Torrevieja y La Mata constituyen la excepción y continúan siendo regalías sin monopolio del Estado (5).

b) El tabaco. Tras su introducción en España a raíz del descubrimiento de América, su tráfico y venta se declara exclusivo en la Hacienda de Castilla y León desde 1636 por Felipe IV. La renta del tabaco estuvo arrendada

---

(3) Las Siete Partidas, partida III, título XXVIII, ley XI.

(4) Podemos encontrar una buena referencia a su severo funcionamiento y las quejas que provocó de los contribuyentes en R. Tamames (1970), pp. 207 y 208.

(5) Estas han sido objeto de arrendamiento recientemente a la multinacional belga Solvay.

durante el siglo XVII. Entre 1707 y 1709 la exclusividad se extendió a toda la nación, a excepción de las Islas Canarias que constituyen un área exenta del monopolio. En 1731 comenzó la administración directa del monopolio por la Hacienda. Si bien fue desestancado en 1821, el año siguiente volvió a ser monopolizado (6).

c) Las explotaciones mineras. Como señala Martín Mateo (7) "las minas, en general, pertenecían al ámbito de las denominadas regalías menores, que daban lugar a un procedimiento concesional y al devengo para la Corona del canon real". Los más valiosos yacimientos de plata, cobre, estaño y mercurio eran objeto de una reserva especial, contratándose su explotación por los reyes de la Casa de Austria con los más destacados capitalistas (8). Entre las mismas podemos destacar las de mercurio de Almadén y Almadanejos, las de cobre de Río Tinto, las de azufre de Hellín, las de plomo de Linares y Falset, y las de carbón de Riosa. Aunque la consideración global de las unidades productivas que componían el sector minero estatal encubre situaciones muy distintas, se puede afirmar que la minería

---

(6) Si se desea profundizar en la evolución registrada por esta regalía ver Tamames, R. (1970); Martín-Retortillo y Salas, El monopolio de tabacos, Madrid, 1968; González Enciso, A. "La renta del tabaco en el siglo XVIII" en Estado y fiscalidad del Antiguo Régimen, Universidad de Murcia, 1988; y Rodríguez Gordillo, J. M. Una aportación al estudio de la expansión de la renta del tabaco en el siglo XVIII, Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1984.

(7) Martín Mateo (1973), pp. 118.

(8) Carande, "Carlos V y sus banqueros", volumen I, 2ª edición, Madrid, 1965.

estatal contribuyó positivamente a las finanzas de la Corona hasta primeros del siglo XIX. Esta situación se debía, por un lado, a la existencia de estancos que permitían la fijación de precios en condiciones ventajosas para la Hacienda, y por otro lado, al monopolio natural de Almadén y al papel clave del mercurio en la producción de plata (Dobado, R. (1991)).

d) También constituyen un caso especial las explotaciones forestales , montes y bosques públicos así como el Patrimonio de la Corona (ampliamente estudiado por López Rodó) (9).

e) Aunque su incidencia en las rentas de la Corona fuese inferior a las señaladas hasta ahora, no conviene dejar en el olvido las regalías sobre los naipes (10) y la pólvora (11) (dentro de las denominadas "siete rentillas"), así como las del papel sellado, uno de los

---

(9) López Rodó, El patrimonio nacional, Madrid, 1954.

(10) El estanco en monopolio se declara formalmente en 1638. Entre 1638 y 1671 se arrienda su fabricación y venta; a partir de esa fecha se encargó de él la Real Hacienda. En 1815 se declara libre la fabricación y venta de naipes sustituyéndose por un impuesto. En 1895, el impuesto se sustituyó por un recargo de equivalencia en la contribución industrial, sufriendo a partir de ahí numerosos vaivenes legislativos (Villar Palasí, 1964).

(11) Ver Villar Palasí (1964), pp. 216, 217 y 218.

grandes inventos tributarios del siglo XVII español, (12) y los fósforos (13).

Aunque no existía un cuerpo de ideas mercantilistas vigentes, las técnicas regalianas y monopolísticas son una clara muestra mercantilista. Estas actuaciones, sin embargo, respondían menos a unas ideas económicas que a situaciones de hecho o de apremio para el soberano (Medel Cámara, 1972).

Ya desde el principio la intervención del Estado provocaba polémica. El informe más significativo tal vez sea el de Pedro de Alcántara, que precisa sus opiniones sobre las diferentes rentas del modo siguiente: conviene que subsistan las de Correos, Bulas de la Santa Cruzada, Papel sellado y Loterías; pero, en cambio, es enemigo del estanco del tabaco. Y añade: "Más violenta es la de la sal. Un bien destinado por naturaleza para la utilidad común ¿por qué ha de haberse estancado? Lo mismo sucede respecto

---

(12) Se establece durante el reinado de Felipe IV alegando como justificación evitar los fraudes y suplantaciones que podían resultar del hecho de que los títulos, escrituras públicas, contratos, ... se consignasen en papel común; aunque su objetivo principal era atender los apuros del fisco. La regalía en régimen de monopolio consistía en la venta exclusiva por la Hacienda Pública del papel donde se extendían los documentos oficiales y privados (R. Tamames, 1970). Aún subsiste, aunque con menor extensión, encomendándose su gestión al Monopolio de Tabacos.

(13) Se estableció en 1892 encargándose a veces la Hacienda Pública de su explotación directa y arrendándola otras. El desestanco se produjo en 1955 (Villar Palasí, 1964).

del plomo, alcohol, lacre, naipes y otros efectos de igual naturaleza. Generalmente hablando, a la Real Hacienda no puede serle ventajoso ocuparse en comercio o fábricas de género alguno. Un particular mira con otro cuidado los referidos ramos."(Lasarte, 1976)

1.2. **Las Compañías Privilegiadas de Comercio**

La idea del monopolio comercial con las colonias se encuentra presente desde los Reyes Católicos que conciben los *dominios americanos como un negocio exclusivo de* la Corona. La inviabilidad de este sistema hace que en 1495 se autorice a los súbditos a comerciar de una u otra forma con América. Aunque la Corona continuaría aplicando en la medida que le fue posible un monopolio indefinido de los productos cuyo tráfico se muestra provechoso y susceptible de ello (esclavos, sal, azogue, naipes, pimienta, pólvora y papel sellado). En 1503 se constituye la Casa de Contratación de Sevilla con la finalidad esencial de centralizar todo el comercio entre España y las Indias. De esta forma, "en teoría, el monopolio del rey dio paso al de su reino" (Vicens Vives (1972), pp. 410); pero sólo las grandes firmas comerciales sevillanas, íntimamente relacionadas con comerciantes genoveses, fueron titulares y beneficiarios de dicho monopolio, a consecuencia del régimen de puerto único.

El monopolio español sólo tuvo vigencia durante la primera mitad del siglo XVI por dos motivos básicos destacados por Vicens Vives:

a) Defectos intrínsecos del sistema (lentitud, limitación y alto coste del transporte; numerosos impuestos de recaudación compleja, administración deplorable y elevado importe; y, una organización mercantil rudimentaria y anticuada).

b) La competencia del comercio extranjero (Holanda, Inglaterra y Francia).

La realidad es que España no llegó a gestionar un volumen considerable de operaciones comerciales con América. Desde poco después del descubrimiento hasta mediado el siglo XVIII, las relaciones comerciales entre España y sus Indias quedaban prácticamente limitadas a la importación de metales preciosos y a reducidas exportaciones de alimentos y bebidas peninsulares y de manufacturados extranjeros (Miguel Izard (1972)). En opinión de Campillo ese impresionante mercado sólo se abastece en un 5 por ciento de los productos de España (14). Serán otros países, Holanda e Inglaterra, los impulsores del comercio entre Europa y América. Para hacer frente a tan poderosos enemigos comerciales, cosa en tales momentos difícil (Garzón Pareja, 1980), se adopta un

---

(14) Campillo y Cossio, J. del, Nuevo sistema de gobierno económico para la América, 1789, Madrid, Imprenta Cano (Mencionado por Lasarte (1980), pp. 88).

programa de reformas en un intento de mimetismo de la política colonial de otras potencias. Ingenua y equivocadamente se atribuía la supremacía de las potencias rivales al modo de organización de su comercio más que a la superioridad que les otorgaba su tradición mercantil, sus recursos o su base industrial (Matilla Quizá, 1982).

Así, el siglo XVIII fue en España, a remolque fundamentalmente de Holanda (15), la época dorada de las compañías privilegiadas. A través de ellas se encauzó, con un siglo de retraso, buena parte de tráfico mercantil con el nuevo continente.

El legítimo deseo de fomentar el aprovechamiento económico del Imperio colonial y la escasa concentración de capitales en España alentaron la actividad del Estado en este campo (Vicens Vives, 1972).

Dentro de estas compañías puede descubrirse una amplia gama que va desde la sociedad privada puramente mercantil a la que se le concedían considerables privilegios, a las de fundación estatal. Ambas disfrutaron de importantes privilegios entre los que destacan el privilegio exclusivo del comercio con el país y/o para un sector de actividad,

(15) Holanda, precursora en este campo, creó la primera de esas corporaciones en 1603, la Compañía Holandesa de las Indias Orientales. El éxito de la compañía fue exorbitante y convirtió a su país en la nación intermediaria del comercio de Europa.

privilegios fiscales (exenciones arancelarias), privilegios fabriles (sobre la contratación del personal, sobre la compra e instalación de instrumentos de trabajo, libertad de fabricación) y privilegios mercantiles. Todos ellos supusieron un rechazo de los gremios ya que entraban en conflicto con la reglamentación gremial, cuyo exclusivismo no dejaba posibilidad de existencia a ningún otro sistema.

A pesar de la gran variedad de formas que adoptaron estas compañías por acciones, la influencia decisiva del poder real en el nacimiento, desarrollo y extinción de las mismas hace que Pérez Moreno (1969) (16) las califique de públicas, basándose fundamentalmente en los siguientes rasgos:

a) Creación por Real Cédula que determina los fines, el capital social, cuantía, número y duración de las acciones.

b) Reserva real de la concesión de privilegios iniciales o posteriores, así como la posibilidad de extinguir la compañía.

c) Sometimiento a la autoridad real de toda decisión de importancia o que implique un cambio en la política a seguir de la compañía.

d) Se negaba el derecho de separación de los accionistas.

---

(16) Citado por M.A. Hernández (1988a) y Martín Mateo (1973).

e) El control de la compañía se ejercía durante toda su vida e incluía su fiscalización por los Revisores de Cuentas.

El reinado de Felipe V fue el periodo clave de la fundación de compañías privilegiadas; sin embargo, previamente se habían producido varios intentos frustrados. Si en el siglo XVII no dejaron de ser meros proyectos, durante el Siglo de las Luces serán una realidad en la que desempeñaron un papel decisivo y fundamental figuras como José Patiño, José Carvajal y Lancaster y José Moñino, conde de Floridablanca (17).

Desde mediados del siglo XVII se suceden los proyectos de compañías que son sistemáticamente rechazados por la propia Junta de Población, Agricultura y Comercio por distintas razones: atentar contra la organización de las flotas, abrir el comercio a los extranjeros o por la oposición del propio consulado de Sevilla, que veía en ellas un peligro para su monopolio (Matilla Quizá, 1982).

El primer proyecto de compañía de comercio para América fue presentado por Manuel López Pereira en 1624. La Junta de Comercio le responde de forma negativa alegando que el Tráfico de las Indias Occidentales está bien regulado y no es de desear la formación de compañías

---

(17) García Ruipérez (1986).

privilegiadas para realizarlo (18). El segundo fue elaborado por la Junta de Remedios de Nuestros Males Interiores, en 1628, en él se preveía la creación de cinco grandes compañías; Josef Camerino, en 1646, propugna la creación de una compañía que se hiciera cargo del cobro de las contribuciones en Murcia; el cuarto, a propuesta de Jorge Henin, aparece citado por Campomanes en su "Discurso de la educación popular de los artesanos", pp. 392. Esta iniciativa consiste en crear un Consulado general para dirigir el comercio y dos compañías generales, una para el tráfico de Europa y otra para América. Campomanes evalúa la propuesta con las siguientes frases:

> "Yo no apruebo estas dos compañías exclusivas, que entonces eran de moda; y las habían puesto en crédito los Holandeses, á quienes siguieron los Franceses é Ingleses: cuando aún ignoraban aquellas naciones, los caminos de adelantar su comercio y navegación.
>
> ...
>
> Con generalidad se ha experimentado, por todas las naciones comerciantes, que son tan nocivas al comercio interior las compañías, como á las artes el estanco gremial."

Tampoco ese proyecto se hizo realidad y la misma suerte corrieron los formulados por Juan de Castro y por

---

(18) Citado por Matilla Quizá (1982), pp. 295 y 296.

Eugenio Carnero- Francisco de Salas (1669). Estos últimos propusieron la creación de la Compañía española para el comercio armado con los objetivos de extensión y protección del propio comercio, defensa ante el contrabando y propaganda de nuestra Santa Fe. Por último, Francisco de Soto y Guzmán, miembro de la Junta de Comercio, presenta en este organismo, con fecha 8 de septiembre de 1683, un proyecto de compañía con el mismo objeto que la anterior. Esta iniciativa es aprobada por la Junta y se encarga a don Luis Cerdeño y Monzón la elaboración del proyecto. Esta iniciativa, concluida en el año 1691, para la formación de una potente *Compañía Universal* de las *Américas no* tuvo éxito. (Tamames (1970) y Matilla Quizá (1982)).

El fracaso de estas iniciativas que nunca se plasmaron en la realidad estribaba, fundamentalmente, en que el éxito y extensión de las compañías se basaba en la desaparición del, por entonces, intocable sistema de la Casa de Contratación.

En los inicios del siglo XVIII, se plantea la necesidad de una nueva estrategia consistente en organizar el comercio en las áreas desabastecidas o, al menos, subatendidas por la Casa de Contratación, mediante fórmulas mercantiles que nacieron y se desarrollaron junto a esa organización, no en su contra. Los orígenes de esta política se encuentran en la propuesta catalana de Companya

Nàutica Mercantil (1701) y en la Compañía de Honduras o de Montesacro (1714), mencionada por Uztáriz (19). La compañía de Honduras tuvo la forma de un contrato privilegiado entre el marqués de Montesacro y el rey don Felipe V; se le reservaba el comercio de Honduras y Caracas y el monopolio del tráfico de caoba y palo tintóreo. A cambio de la concesión de este tráfico mercantil en exclusividad para la nueva compañía, la Corona se quedaba con una cuarta parte de las acciones. Fracasó bien pronto por la oposición que encontró entre las autoridades coloniales. Su primer -¿y único viaje?- se desarrolla entre *1714 y 1717 con destino a Guatemala (20).*

No obstante lo mencionado anteriormente, Vicens Vives considera que verdaderas compañías comerciales privilegiadas no existieron, a su juicio, en España hasta 1728, fecha en al que se fundó la Real Compañía Guipuzcoana de Caracas (21). Esta compañía tiene su origen en 1717,

---

(19) Gerónimo Uztáriz Theórica y Práctica de Comercio y de Marina, 1742, pp. 89 y 90. Ed. facs. con introducción de Gabriel Franco. Aguilar. Madrid. 1968.

(20) Analizado detalladamente por Saenz de Santamaría, Carmelo, "La Compañía de Comercio de Honduras", Revista de Indias, XL, 1980, nº 159-162.

(21) Sobre esta compañía existe una amplísima bibliografía, ya que ha sido objeto de numerosos y magníficos estudios. Para el lector interesado en su evolución señalaremos algunos de los más representativos. Basterra, Ramón Una empresa del siglo XVIII: los navíos de la Ilustración. La Real Compañía Guipuzcoana de Caracas y su influencia en los destinos de América, 1925, Caracas. Hussey, Roland Denis The Caracas Company, 1728-1784. A
(continued...)

fecha en la que varios negociantes y marinos vascongados se reúnen en San Sebastián con el propósito de pedir al rey D. Felipe V autorización para crear una empresa naviera mercantil que comerciara directamente desde el norte de España con Venezuela; sin pedir a la Corona ningún tipo de ayuda económica. Esta compañía monopoliza el comercio con Venezuela (22), hasta entonces prácticamente en manos de Holanda. Su actividad mercantil se reflejó casi inmediatamente, el cacao comenzó a llegar a España en cantidades importantes y bajó su precio (de 80 a 45 pesos por fanega en el primer viaje). La compañía, además, fomentó el cultivo del algodón, del índigo y del tabaco en Venezuela. El éxito de la Guipuzcoana fue rotundo y se mantuvo y acrecentó hasta que el Real Decreto de 12 de octubre de 1778 dispuso el libre comercio con las colonias suramericanas desde un número importante de puertos habilitados al efecto y favoreció la creación de compañías privadas competitivas. Ello suponía la pérdida del monopolio y, por lo tanto, los fundamentos de su éxito. Así

---

(21) (...continued)
Study in the History of Spanish Monopolistic Trade, 1934, Cambridge. Garmendia, José "Historia abreviada de los primeros veinte años de la Real Compañía Guipuzcoana de Caracas", Boletín de la Real Sociedad Vascongada de los Amigos del País, 1984, XL. Estornes Lasa, J. La Compañía Guipuzcoana de Caracas, 1948, Buenos Aires. Garate Ojanguren, Mª Montserrat "Las cuentas de la Real Compañía Guipuzcoana de Caracas", Moneda y Crédito, 153, 1980.

(22) El monopolio es efectivo desde su fundación puesto que es el único modo seguro de comerciar con Venezuela, pero el monarca no lo garantiza hasta 1742 como recompensa a su colaboración activa en la guerra con Gran Bretaña.

comenzó el declive de la compañía. La Guipuzcoana terminó fusionándose, a propuesta del ministro Cabarrús, con la Real Compañía de la Habana (que atravesaba a su vez una fuerte crisis) para construir la nueva Compañía de Filipinas el 10 de marzo de 1785. Se la dotó con el monopolio de comerciar con el archipiélago filipino. El destino de esta nueva compañía será poco brillante, su existencia débil y efímera, y sólo aportará unos discretos dividendos hasta el año 1803, se disuelve en 1820 (23).

El ejemplo de la Compañía de Caracas pronto cundió en nuestro país y parece que el desfase con el que surgieron estas iniciativas (respecto a Europa) las "aguijonea" en su rápida multiplicación y desarrollo; entre ellas se pueden destacar las siguientes:

. Real Compañía de Comercio de Galicia creada por Real Cédula de 20 de abril de 1734 para la explotación del palo de campeche. Pronto fracasó por la oposición de los comerciantes y las autoridades coloniales, impotente ante la competencia de los contrabandistas ingleses que monopolizaban la extracción de esta materia prima. No superó su fase de constitución.

---

(23) Dos estudios detallados de esta compañía son los de Schurz, William L. "The Royal Phillipine Company", Hispanic American Historical Review, III, 1920. Díaz-Trechuelo Spinola, Mª Lourdes La Real Compañía de Filipinas, 1965, Madrid, CSIC.

. Real Compañía de San Cristóbal de la Habana creada por Real Cédula de 18 de diciembre de 1740. Ejerció el monopolio del comercio con Cuba hasta 1765. Obtuvo excelentes resultados mediante su actividad de comercio de telas, lozas, harinas, y, sobre todo, esclavos hacia Cuba, y venta de azúcar y tabaco en España. La Corona participó en los excelentes negocios que efectuó esta compañía, los más fructíferos fueron los de contrabando.

. Real Compañía de Barcelona (1755) surgió como resultado de las presiones de un grupo de negociantes catalanes que necesitaban mercados para la expansión de sus operaciones. Obtuvo el privilegio para comerciar con Santo Domingo, Puerto Rico y Margarita, realizando beneficiosos negocios durante 20 años (24).

. También se crearon en esa época la Real Compañía de San Fernando de Sevilla (1747) y la Real Compañía de Comercio y Fábricas de Granada (1748).

Las compañías de comercio contribuyeron, sin duda, de forma importante al aumento del tráfico entre la metrópoli y sus colonias. Sin embargo, los resultados de estas compañías fueron muy desiguales y su actuación no supuso ni mucho menos el remedio a los males económicos que aquejaban

---

(24) Para un análisis concreto ver Vila, Marco Aurelio La Real Compañía de Comercio de Barcelona en Venezuela (1752-1816), 1960, Caracas, Centro de Estudios Históricos.

el sector textil. Ellas son las compañías de Extremadura (27) y Zaragoza (1746), Granada y Sevilla (1747), Toledo y La Unión (1748), Requena (1753) y Burgos (1753) (28).

A pesar de las grandes ventajas y privilegios con que contaron, estas compañías fracasaron. No consiguieron abaratar los precios, ni mejorar la calidad, ni introducir nuevas técnicas productivas, ni crear una red estable y segura de comercialización. Los motivos son muy concretos:

- Ausencia de una infraestructura que sostenga y desarrolle esos planteamientos.

- Los planes no estaban muy elaborados, no eran concretos, carecían de realismo y los empresarios que los promovían y abordaban no se caracterizaban por sus

---

(27) Fue una de las más destacadas. Se formó en 1746 para instalar toda clase de fábricas, fundamentalmente en el ramo textil, y para ejercer todo tipo de comercio, especialmente de telas, con Portugal, actividad que podía realizar en exclusiva.

(28) Matilla Quizá (1982) realiza un buen análisis general sobre las características de estas compañías. Podemos encontrar estudios concretos en: Canellas López, Angel "La Real Compañía de Comercio y Fábricas de Zaragoza: historia de su primer trienio", Cuaderno de Historia, nº3, 1952, Instituto J. Zurita; Rico Linage, Raquel "La Real Compañía de Fábricas y Comercio de Granada: Su cédula de creación", Actas del I Congreso de Historia de Andalucía. Andalucía Moderna (siglo XVIII), 1978,II, Córdoba; Rodríguez González, Mª Carmen "La Real Compañía de Comercio y Fábricas de Extremadura", Cuadernos de Investigación Histórica, 6, 1982, Madrid; García Ruipérez, Mariano La Real Compañía de Comercio y Fábricas de Toledo. Aproximación a la historia de su proceso de creación y de sus primeras actividades (1748-1757), 1986, Toledo, Caja de Ahorros.

aptitudes comerciales ni por su audacia.

La creación de compañías privilegiadas supone una de las medidas más importantes llevadas a cabo dentro de la política económica de los Borbones. Se creyó hallar el instrumento idóneo para fomentar el desarrollo de la industria nacional, mejorar la comercialización de nuestras producciones y aumentar las relaciones comerciales entre España y sus colonias, tan deseada, recuperando así nuestra hegemonía económica. Sin embargo, el cambio de las circunstancias ambientales, que se hace cada día más claro, no favorece su perseverancia.

Estas compañías constituyen uno de los temas más polémicos del siglo XVIII, surgiendo tanto defensores como críticos de estas nuevas instituciones. Prueba del interés que suscitaron es que buena parte de nuestros ilustrados reflejaron en sus obras su opinión acerca de ellas.

La actitud mayoritaria durante la primera mitad del siglo XVIII fue siempre favorable a la creación de compañías de comercio por acciones beneficiarias de un buen número de privilegios, tanto para restablecer nuestra producción interna como para dirigir nuestro comercio con Indias. Unicamente Uztáriz y Bernardo Ulloa se desmarcaron de esta tendencia general. Uztáriz no consideraba las compañías el recurso adecuado ni eficaz, para resolver los

problemas económicos del país. El problema no estaba en cómo comerciar, sino con qué comerciar. Este autor señalaba al respecto

> " la principal utilidad del comercio procede de que se haga la mayor parte con frutos del país... (Con el régimen de comercio restringido) el tráfico queda estancado en los negociantes que han adquirido las acciones de la compañía, y como no suele admitirse a otros que pretenden interesarse en ella queda cerrada la puerta al aumento de capital para que sea más extenso el comercio. Cuando se comercia libremente, se aumenta el número de comerciante ya adinerados, ya cosecheros o ya los que por su cuenta hacen fabricar tejidos... lo que no se conseguirá, a lo menos con tanto beneficio, si antecedentemente se hubiera estancado el comercio con la formación de compañías" (29).

El mismo autor resume las dificultades de las compañías en su carácter de privilegiadas, y en el carácter, dice, de los españoles, que no son capaces de esperar hasta que produzcan beneficios, cosa que nunca ocurre en los primeros años. Sin embargo, admite la posibilidad de crear compañías de comercio que desarrollen su actividad en zonas en las que no se tuviese dominio

(29) Jerónimo Uztáriz, "Theoría y Práctica de Comercio y de Marina", Madrid, 1742, pp. 91 (citado por Tamames, 1970, pp. 217).

efectivo o de difícil comercio seguro (Filipinas). Bernardo Ulloa mantiene una postura más flexible respecto a las compañías de comercio interiores, aunque se torna inmovilista al hablar del sistema indiano.

Sólo la aparición de las primeras dificultades y el fracaso económico de la mayoría de ellas desalentó su apoyo e hizo aumentar progresivamente las críticas hacia estas sociedades. A medida que avanzamos hacia la segunda mitad de siglo, las compañías privilegiadas de comercio dejan de figurar entre las soluciones a nuestros problemas económicos. No se cuestionará su utilidad, pero se criticará su situación privilegiada. La profusión de privilegios de que gozaban creó una situación de desigualdad que perjudicaba a otras empresas establecidas (30). Como citas más significativas dentro de esta nueva tendencia podemos señalar a Campomanes (31),

---

(30) Esta corriente consigue que en 1752 el Marqués de Ensenada establezca una disposición derogando toda clase de privilegios, de tanteo, monopolios, exenciones tributarias, permisos para no ajustar los productos a la reglamentación gremial, ... con el fin de establecer un criterio uniforme en el trato legal dado a todos los fabricantes. Pero las presiones provocan la publicación de un nuevo decreto en 1753 que atenúa el criterio anterior, manteniéndose los privilegios siempre que no perjudicaran a otro fabricante no privilegiado (Sureda Carrión, 1968).

(31) Para este autor, las causas que influyeron en el fracaso de estas sociedades estriban en su mala gestión administrativa, la pésima calidad de sus tejidos, el abusivo uso de las franquicias otorgadas, su carácter monopolista,... De tal forma que si hubiesen permanecido habrían aniquilado todas las fábricas del reino.

Francisco Cabarrús (32) y Eugenio Larruga Boneta (33) (García Ruipérez, 1986).

Canga Argüelles (34) realiza una excelente valoración de las Compañías de Comercio, casi 100 años después, argumentando que aunque temporalmente útiles "la experiencia enseña que ni las compañías favorecen el progreso del comercio general de las naciones ni son útiles a los empresarios. Por el contrario, las exclusivas de comercio le son dañosas... (y, por otra parte las compañías) nunca conducen las negociaciones con la economía y esmero que un comerciante, no siendo el interés de un director tan inmediato y eficaz como el de éste. Se sostiene con privilegios y, a pesar de ello, los

---

(32) Manifiesta que las compañías sólo son útiles en un principio, ya que si subsisten estancas las ganancias en un corto número de personas, eliminan la competencia ...: "son como los andadores de niños que sólo sirven hasta que tienen en las piernas la consistencia necesaria para sostenerse, y manejarse por sí mismos".

(33) El mejor conocedor de la evolución de nuestras compañías privilegiadas de comercio expresa una actitud desigual. Mientras en unos escritos defiende la labor desarrollada por estas instituciones (por haber ocupado a los artesanos y favorecido el aumento de los ingresos del Real Erario), en otros critica abiertamente su creación y privilegios, detectando las causas de su fracaso en "la falta de concierto de los que deben protegerlas", mala gestión de sus directores, la realización de actividades comunes a otros fabricantes españoles perjudicándoles, ...

(34) Autor del primer tratado de Hacienda Pública escrito por un español. Su recuerdo resulta obligado, como señala el profesor Solé Villalonga (1982), por su afán de enseñar una nueva ciencia a las gentes durante el siglo XIX ("Cartilla de Hacienda") y su insistencia en la necesidad que tienen los hacendistas de dedicarse al estudio de la Historia.

descalabros que han sufrido muchas, y las utilidades que han dado las más célebres, acreditan su insuficiencia para el logro de los fines que sus autores se han propuesto" (35).

1.3. **Las Reales Fábricas**

En el siglo XVIII nos encontramos con un prototipo de empresa pública, las Reales Fábricas. La creación de las mismas está ligada, fundamentalmente, a la recepción tardía en España de los dogmas mercantilistas y a la influencia de Colbert en los ministros de los monarcas ilustrados y sus asesores (36). Podemos afirmar que las Manufacturas Reales son el resultado industrial de tal orientación y su estudio nos permitirá descubrir hasta qué punto habían arraigado en España los postulados mercantilistas.

Siguiendo a Vicens Vives podemos argumentar que el éxito alcanzado por el colbertismo francés (basado en un sistema económico en que el Estado desempeñaba el doble

---

(35) José Canga Argüelles, artículo "Compañías de Comercio" de su "Diccionario de Hacienda Pública", Madrid, 1834, vol. I, págs. 242 y 243 (citado por Tamames (1970), pp. 218).

(36) Entre ellos baste citar como casos más significativos al cardenal Alberoni, ministro de Felipe V y émulo de las teorías económico-industriales de Colbert en la corte española, y a Ensenada y J. de Carbajal, ministros de Fernando VI.

papel de protector e interventor (37)) para superar la profunda depresión de la 2ª mitad del siglo XVIII bastó para que, en otros países europeos, se adoptaran medidas calcadas de las francesas como instrumento para vencer la decadencia económica por la que atravesaban. Aunque el eco de la doctrina mercantilista francesa llegó con claridad, buena parte de dichos países carecían de una considerable capa mercantil e industrial que sustentara este tipo de política y faltó la plataforma burguesa, de modo que el Estado acaparó totalmente la dirección del proceso económico, tanto en la inversión de capitales como en la creación y administración de manufacturas.

En España estas novedosas medidas traídas de Francia por los Borbones se plasmaron en la realización de varios intentos de crear plantas industriales bajo financiación y control de la Corona, las denominadas Manufacturas Reales

(37) Como es bien sabido por todos el mercantilismo considera la intervención pública como vertebradora de la economía en pos del desarrollo y causa de fortificación de la potencia de los Estados nacionales. Los instrumentos básicos utilizados para lograr esa idea son la reglamentación, subvenciones, gastos fiscales, proteccionismo frente al exterior y creación de empresas públicas. Conviene destacar que la economía dirigida mercantilista no representa una sustitución de la iniciativa privada por la iniciativa estatal. El Estado intervenía simplemente como fuerza motriz asumiendo la responsabilidad de contribuir y estimular con su política el desarrollo, con el fín de asegurar su poder (riqueza y seguridad, esto es, autosuficiencia) (Sureda Carrión (1968)).

(38).

La fundación de las Reales Fábricas -favorecida decididamente durante los reinados de Felipe V y Fernando VI y que con tal preparación pudo lograr Carlos III (39)- perseguía variados y múltiples objetivos que podemos sintetizar en los siguientes:

- Satisfacer las necesidades suntuarias (ornamentales y palaciegas) de la Corte; con esta finalidad se crearon una serie de fábricas dedicadas a la artesanía de lujo entre las que podemos destacar la Real Fábrica de Tapices de Santa Bárbara (Madrid), La Real Fábrica de Vidrios y Espejos de San Ildefonso (Segovia) y la Real Fábrica de Porcelana del Buen Retiro (Madrid). Junto a los objetivos de suministros suntuarios aparecen también objetivos de

---

(38) Sureda recalca que la política mercantilista no representó ninguna innovación introducida por los Borbones sino que no fue en realidad más que el desarrollo y perfeccionamiento de una tendencia iniciada mucho tiempo antes, ya que en la obra de Carrera se recogen multitud de proyectos e informes proponiendo medidas a adoptar para el fomento de la industria y el comercio nacionales; sí reconoce, sin embargo, que la creación de Manufacturas Reales representó una novedad traída por los Borbones.

(39) Aunque este último fortalece y amplía el sector público industrial, aparecen también bajo su reinado las vacilaciones derivadas de la experiencia costosa de las Reales Fábricas, lo que abre una fase de dudas y transición abiertamente manifestada desde 1770, en que a la crítica de lo logrado por esas empresas públicas se añade la penetración de las ideas de la fisiocracia y el liberalismo económico, lo que iba a suponer la apertura de una etapa bien distinta al mercantilismo en la orientación del quehacer del Estado y la empresa pública.

carácter artístico industrial, tendiendo a favorecer las artes menores y a adiestrar a la mano de obra española en este tipo de actividades.

- Influir decisivamente en el desarrollo industrial español (grupo de manufacturas de papel, cerámica y, sobre todo, textiles).

a) En algunos casos se trataba sólo de revitalizar manufacturas tradicionales, consideradas esenciales, que atravesaban épocas de crisis. A este objetivo intentan servir las fábricas de tejidos de seda en Talavera de la Reina (Toledo) y Murcia, la de lana de Segovia y la de paños de Ezcaray (Logroño).

b) En otros, se instalaron fábricas estatales de nueva planta con el propósito de industrializar el país mejorando la calidad de los productos tradicionales y promover el progreso técnico difundiendo técnicas e industrias inexistentes en España; sustituyendo, de este modo, a la iniciativa privada, incapaz de hacerlo. Citemos las manufacturas de paños de Guadalajara, San Fernando (Madrid), Brihuega (Guadalajara), Cuenca, Avila, Almagro (Ciudad Real) y Chinchón.

- Robustecer la industria defensiva asegurando la potencia militar del Estado, dentro del programa de armamento naval y terrestre emprendido por los ministros

del Fernando VI, de modo particular por el marqués de Ensenada, y continuado luego por los gobiernos de Carlos III, favoreciendo así también el despegue de la industria metalúrgica estatal. Las justificaciones para crear empresas públicas militares son muy variadas:

. Autoabastecimiento de material bélico (municiones,, armas, ...) que requiere una infraestructura adecuada y un control riguroso de calidad y disponibilidad del producto final.

. Necesidad de contar con una industria militar pública capaz de incrementar rápidamente la oferta en caso de conflicto bélico y de instruir a las industrias privadas con el mismo objetivo.

. Carácter estratégico y secreto de este tipo de actividad.

El fomento de la industria militar pública, durante este periodo, se plasmó en la creación, nacionalización e intervención de todos aquellos establecimientos suministradores de utensilios de guerra; configurando el colectivo de industrias militares públicas que continuarán su actividad, sin cambios determinantes prácticamente hasta nuestros días.

Como señala J. Helguera (1991), las industrias militares del siglo XVIII se componen básicamente de industrias de construcción de barcos de guerra entre las

que destacan los arsenales reales de Cartagena (Murcia), El Ferrol (La Coruña), La Carraca (Cádiz) y Guarnizo (Santander), y las fábricas de armamento dentro de las cuales se produce en el siglo XVIII la modernización y ampliación de las Reales Fundiciones de Cañones de Bronce de Sevilla y Barcelona, se estatalizan la de cañones de Liérganes y la de bombas de La Cavada (Santander) (40) y la de municiones de Eugui (Navarra) (41), y se establecen cuatro nuevas fundiciones estatales de municiones de artillería: la de San Sebastián de Muga (Gerona), la de Ximena de la Frontera (Cádiz), la de Orbaiceta (Navarra) y la de Trubia (Asturias).

- Reducir la dependencia del extranjero en la producción industrial y mejorar la balanza comercial impidiendo la salida de metales preciosos (idea defensiva y acumuladora del oro y la plata españoles) y favoreciendo la creación de manufacturas nacionales que permitiesen prescindir de las importaciones extranjeras. El propio Uztáriz, admirador de Colbert y sus medidas de política económica, manifestaba

"... todas las ideas, disposiciones, y esfuerzos del Comercio, se han de dirigir principalmente al fin de

---

(40) Cuya nacionalización se transparentaba desde 1760, fecha en la que sufrieron la intervención técnica del Estado, consumándose la expropiación en 1769.

(41) Especializada en la producción de balas, bombas, granadas y metralla para el ejército.

vender à los Estrangeros más de lo que se les comprare, como lo puede conseguir España, sin gran dificultad, por ser éste el único medio, no sólo para que una Monarquía conserve en si los tesoros de sus propias minas, ó adquiridos por su industria, sino también para atraer los de otros dominios, sin que buelvan a extraerse, en cuyas máximas consiste todo el artificio de un bien administrado Comercio" (42).

A este fin responde prácticamente la totalidad de las Reales Fábricas, desde las suntuarias como la fábrica de platería, la de relojes de los Hermanos Charost, la Real Manufactura de lapidación y pulimento de piedras preciosas, la escuela de alhajas de bisutería, la Real Fábrica de Porcelana del Buen Retiro (Madrid) o la misma fábrica de vidrios y espejos de La Granja, hasta las textiles pasando por las militares.

Esta multiplicidad de objetivos es una clara muestra de cómo se confundía ya el propósito de la empresa pública y ello dificultaría el logro de una gestión eficiente. Observamos un esquema industrial que se diseña de forma irrentable desde el principio al pretender fines diversos y podemos obtener una clara enseñanza que no deberíamos olvidar actualmente, ya que esta diversidad de fines se ha incorporado como un elemento característico y definitorio de nuestra empresa pública en todas las etapas de su

(42) Citado por Reeder (1972), pp. 106.

evolución provocando una confusión y conflicto de objetivos generadores de las consecuencias más negativas para esta figura.

La creación de las Manufacturas Reales se inició reuniendo las contribuciones de los nobles, a quienes se invitó formalmente a entrar como socios, y, básicamente, los caudales de la Real Hacienda. Este recurso a la Real Hacienda se debía a que la industria española del siglo XVIII tuvo un problema crónico de falta de capitales (43) y la Corona parecía la única que sí tenía dinero y ganas de invertirlo dado el fuerte interés que despertaban en ella este tipo de actividades.

Fueron Felipe V y Fernando VI los monarcas que adoptaron las medidas que supusieron un fuerte impulso a la fundación de las Fábricas Reales bajo financiación (total o parcial) y control de la Corona. Estas emprendieron actividades heterogéneas que básicamente se centraron en la fabricación y venta de productos suntuarios, productos textiles, metalúrgicos, actividades de carácter artístico industrial e industrias militares. Atendiendo al objeto de su producción podemos establecer una tipología de las

---

(43) Faltaba ciertamente ese stock que en otros países se había ido acumulando al abrigo del comercio colonial, de los rendimientos agrícolas, de las pequeñas empresas artesanas, etc. A pesar de lo poco que se sabe al respecto, podemos ciertamente afirmar que en la España del siglo XVIII no había mucho dinero en disposición de ser empleado en actividades industriales.

Reales Fábricas como sigue:

A.- Fábricas suntuarias (Bienes de lujo y objetos artísticos).

Real Fábrica de Tapices de Santa Bárbara (Madrid), la Real Fábrica de Vidrios y Espejos de San Ildefonso (Segovia), Real Fábrica de Procelana del Buen Retiro (Madrid), Las Reales-Escuelas Fábricas de Relojería y Platería de Madrid, ... (44).

B.- Fábricas industriales

. Textiles. Reales Fábricas de paños de Guadalajara, San Fernando, Brihuega, Chinchón, Segovia, Cuenca, Avila, Almagro y Ezcaray; la Real Fábrica de Seda de Talavera de la Reina (Toledo), la Real Fábrica de Valencia, la Real Fábrica de Hilados de Seda a la Piamontesa de Murcia; en el tejido del lino, la Real Fábrica de Lienzos de León y la del Real Sitio de San Ildefonso; y, por último, dentro de la industria algodonera, la Real Fábrica de Tejidos Estampados de Algodón de Avila.

. Metalurgia (en mucha menor proporción). Real Fábrica de Acero de San Ildefonso (Segovia), la de Latón y

(44) Peregrín Puga (1970).

Laminados de Cobre de Alcaraz (Albacete) y las de Hojalata de El Salobre (Albacete) y Fontameña (Asturias).

C.- Fábricas militares o de armamento.

Además de las ya mencionadas al referirnos al objetivo de robustecimiento de las industria defensiva, podemos destacar las maestranzas de Barcelona, Ripoll y Sevilla (dedicadas a la fabricación de cañones y fusilería), las fábricas de Toledo (dedicada a bayonetas y espadas), Plasencia y Oviedo; y la fábrica de anclas de Guipúzcoa (45).

Fundadas al calor de la protección regia disfrutaron de numerosos privilegios (incentivos fiscales, subvenciones, libertades especiales, protección frente a la importación e incluso frente a la producción interior de productos concurrentes), imponiéndole al Estado costosos sacrificios por procurar su desarrollo, ya que aunque no dependían orgánicamente del presupuesto se financiaban a su cargo precisando continuas y cuantiosas ayucciones de fondos de la Hacienda Pública.

A pesar de los cuidados y atenciones de que fueron

(45) Para un mejor conocimiento del desarrollo histórico de la industria militar en España véase el trabajo de Suárez Menéndez, R. (1991).

objeto, el éxito de las Reales Fábricas fue más bien efímero y los resultados poco alentadores, prácticamente todas ellas se saldaron con continuas pérdidas; sólo se pudieron mantener gracias a las continuas y crecidas subvenciones estatales, pero múltiples dificultades las condujeron al fracaso final.

Tomemos como caso representativo, citado por numerosos autores (46), la historia de la Real Fábrica de Guadalajara (47) destinada a la producción de paños finos a fin de contrarrestar la presencia de ingleses y holandeses en los mercados españoles y americanos. Fue la primera, y más importante, de las fundadas por los borbones y constituye "uno de los más ricos ejemplos, resumen y compendio, del cual podemos servirnos para acercarnos a esa compleja y difusa realidad que es la empresa española del siglo XVIII" (González Enciso (1975), pp. 41).

La Real Fábrica de tejidos de Guadalajara fue fundada en 1718 bajo la dirección del barón de Ripperdá, aunque la idea partía del cardenal Alberoni. Siguiendo la costumbre

---

(46) Vicens Vives (1972), Sureda Carrión (1968), Anes (1975), Martín Mateo (1973), Hernández Martín (1988a).

(47) Agustín González Enciso realiza un análisis detallado de su financiación,producción y ventas en "Inversión pública e industria textil en el siglo XVIII. La Real Fábrica de Guadalajara. Notas para su estudio", Moneda y Crédito, Revista de Economía, 133. Madrid, Junio 1975, así como en Estado e indutria en el siglo XVIII; la fábrica de Guadalajara, Madrid, 1980.

del momento se procuró traer del extranjero a los especialistas que pudieran enseñar a los españoles las técnicas necesarias contratando a 50 tejedores holandeses. Comenzó a funcionar con una sucursal en San Fernando, en las proximidades de Madrid, y otra en Brihuega (en 1750); esta sucursal pasó a tener vida propia, con independencia de la de Guadalajara, en 1768. Estas fábricas tuvieron una vida lánguida, debido a que no era posible obtener beneficios por lo elevado de los costes de producción que impedían dar salida a los paños (48). Se prefería adquirir géneros franceses, ingleses y holandeses por su menor precio y mayores facilidades de pago.

Durante el periodo 1718-1724 las pérdidas alcanzaron la cifra de 12.000.000 de reales (49). La misma situación continuó a lo largo de su vida y en 1750 los ministros de Fernando VI acordaron conceder una subvención de 2.000.000 de reales anuales y la entrega gratuita de lana ante el temor de que se viera obligada a cerrar dejando sin trabajo al gran número de los que de ella dependían -se calcula que había unos 15.000 hilanderos en las provincias de Castilla, trabajando para las Reales Fábricas de Guadalajara, San Fernando y Brihuega (50).

(48) Sólo funcionaron la mitad de los telares existentes durante muchos años debido a que los paños fabricados no tenían demanda ni en España ni en las Indias.

(49) Sureda Carrión (1968), pp. 117.

(50) Anes (1975).

En un intento de solucionar su funesta situación se probaron todos los arbitrios imaginables para ir dando salida a los paños que iban acumulándose en los almacenes (exención de aduanas, repartos forzosos de géneros entre los comerciantes, pago de salarios atrasados con manufacturas reales, ...) sin obtener ningún resultado positivo. A la vista del fracaso, y creyendo que la causa fundamental podía hallarse en los vicios inherentes a la gestión estatal, se pensó, incluso, en la conveniencia de que los Cinco Gremios Mayores de Madrid arrendasen la explotación de las Reales Fábricas de paños por un periodo de 10 años. Al finalizar el periodo, en 1767, el resultado de la gestión fue, a su vez, ruinoso y quedó cancelado el arriendo encargándose de nuevo de la explotación la Hacienda. La Real Hacienda acometió nuevas e importantes inversiones, entre ellas una subvención concedida por los ministros de Carlos III de 7.000.000 de reales anuales, que no hicieron posible llevar adelante la empresa. Las fábricas de San Fernando y Brihuega se cerraron en 1784, y se concentró la producción en Guadalajara con utillaje renovado. Pero ni aún así se consiguió alcanzar un producto competitivo, por lo que, en 1808, la Corona se vio obligada a liquidar estas manufacturas.

La Real Fábrica de Tejidos de Algodón Estampado de Avila fue fundada en 1787 por el conde de Floridablanca, a instancias del conde de Aranda. Se contrató a dos

especialistas ingleses para organizar la fábrica y la producción. También fracasó por defectos de tipo técnico, de mano de obra y de localización (inherentes al alejamiento de Avila de los puertos de mar). Las pérdidas que ocasionó a la Real Hacienda motivaron su traspaso a un particular y fue cerrada, finalmente, en 1808 (51).

Otro ejemplo de Real Fábrica que con el tiempo fue cedido a particulares nos lo ofrecen las Reales Fábricas de Talavera de la Reina en Toledo. Dedicadas fundamentalmente a la producción de tejidos de seda y telas finas de oro, plata y seda, surgieron en 1748. Se encargó de su dirección y administración el francés Jean Rouliére. Todo funcionó sin mayores inconvenientes mientras duró la protección de los responsables del gobierno (J. de Carvajal y el marqués de Ensenada). Desaparecidos sus valedores se acusó a Rouliére de gobierno despótico y de malgastar mucho dinero (52). Desde su creación hasta 1762, las fábricas de Talavera recibieron 12 millones de reales de vellón del Tesoro público. No obstante el empeño puesto por los reyes, las fábricas no llegaron a obtener beneficios. Incluso en 1754 Rouliére propuso la popularización de la fábrica. El plan consistía en ceder las fábricas por partes a distintas

---

(51) Anes (1975).

(52) Está fuera de toda duda la capacidad y buena gestión de Rouliére para los autores recientes pese a que se le puso preso y se le privó del sueldo en 1760 (En 1767 se reconoció la injusticia cometida).

familias, las cuales tendrían que reintegrar el importe de las mismas a plazos. Esta idea no se llevó a la práctica. Sólo el deseo real de implantar fábricas de tejidos finos por la España central les llevó a aceptar un funcionamiento tan desalentador de sus fábricas y a no renunciar rápidamente a sus esfuerzos. Aún así los déficits les forzaron a su traspaso a manos privadas, la Compañía de Uztáriz Hermanos; aunque conservando la Real Hacienda la propiedad de inmuebles y enseres.

Aunque el funcionamiento , en general, de las Fábricas Reales dejó bastante que desear, en algunos aspectos tuvieron efectos positivos. Así la Real Fábrica de paños de Segovia mantuvo su producción durante el s. XVIII e incluso se aumentó desde 1779 con la instalación de nuevos telares (llegó a trabajar con más de 330) y se introdujeron mejoras técnicas de forma que los fabricantes de la ciudad comenzaron "a cuidar mejor de sus respectivas fábricas" y debido a la emulación entre ellos, se habían fabricado algunos paños tan buenos como los extranjeros (53). No obstante la Sociedad Económica de Amigos del País de la provincia de Segovia señaló como inconveniente para el crecimiento de la producción el hecho de que los fabricantes tenían que someterse a las ordenanzas que regían en el Real Fábrica y ello era fuente de continuas trabas y opresiones. Una experiencia claramente positiva es

(53) Anes (1975).

la que nos depara la Real Manufactura o Fábrica de Tapices Española que fue una de las Reales Manufacturas que mejor cumplieron los postulados mercantilistas para evitar la importancia de productos extranjeros sirviendo de modelo e incentivo a la actividad de los particulares. Incluso Larruga, constante detractor del régimen económico de las otras Reales Manufacturas, encomia el de esta Real Fábrica de Tapices, aduciendo que: "Así como para su establecimiento fue preciso, como empresa grande, lo ejecutase un Monarca, ahora se mantiene bien" (54). El régimen económico de la Real Manufactura de Tapices Española, copiado con toda exactitud de la manufactura francesa de los Gobelinos, constituyó un rotundo éxito. Esto explica su supervivencia como único ejemplar, de aquellas Empresas Españolas de la Real Hacienda, en el siglo XVIII, en la que el Real Tesoro no hubo de sufragar auxilio alguno durante sus años difíciles. Hecho que debe imputarse a la mayor agilidad impresa a su gestión, prescindiéndose de minuciosos controles y cortapisas y dotándosela de una cierta autonomía económica, con lo que se evitaron los males provenientes del reglamentismo y la burocratización.

Al igual que ocurría con otras intervenciones públicas de la época pronto cundieron las manifestaciones a favor y

---

(54) Larruga Memorias políticas y económicas, ..., 1788, Madrid (mencionado por Peregrín Puga (1970), pp. 1287 y 1288).

en contra de estos establecimientos; aunque es difícil encontrar durante los dos primeros tercios de siglo economistas defensores, o críticos, inequívocos de las Reales Fábricas. Entre quienes las justificaron destacan Bernardo Ward -director de la Real Fábrica de San Ildefonso- aunque ponía la condición de que no arruinasen al capital privado, Antonio Martínez Murcia -director de la de Guadalajara- y Larruga. Gerónimo de Uztáriz, mercantilista tardío, propugnaba la creación de Reales Fábricas en sectores estratégicos y militares; en las otras actividades industriales, el Estado debía limitarse a promover la inversión privada concediéndole privilegios. Uztáriz también defendió la existencia de la Rea Fábrica de Guadalajara, como elemento difusor de tecnología. Las críticas abiertas a aquellas empresas públicas del siglo XVIII surgieron de liberales como Alonso Ortiz, Canga Argüelles, Florez Estrada o Colmeiro quien realiza un diagnóstico claro y contundente afirmando que las Reales Fábricas son "perpetua rémora para la industria" e incompatibles con la iniciativa privada, estimando que "las manufacturas son por esencia negocios libres y particulares" y que "no es posible que florezcan las empresas particulares al lado de otras que se nutren con la sustancia del tesoro público, y menos todavía conciliar la perfección y baratura de los artefactos con la poca diligencia de unos operarios cuyos beneficios no dependen de la justicia natural del salario, sino de una

distribución de ganancias hecha por la vía de autoridad al señalar a cada uno un sueldo fijo" y concluye que "las Fábricas Reales debían desaparecer y desaparecieron, porque, además de matar la industria libre se mataban a sí mismas con sus prolijos reglamentos, la malversación de fondos, los asientos con el Gobierno, los privilegios exclusivos, la desacertada elección de oficiales, la falta de cumplimiento de las escrituras y otros vicios inseparables de su naturaleza" (55).

El auge de las Reales Fábricas se produce entre 1716 y 1770. A partir de esa fecha comienzan a decaer por el auge del pensamiento liberal, déficits de la Hacienda, ... La crisis definitiva se produce en el siglo XIX con la quiebra del Antiguo Régimen.

A nuestro juicio la evaluación que merece esta experiencia es bastante negativa, ya que no consiguieron ninguno de los objetivos que se habían planteado: ni reindustrialización, ni difusión de tecnología, ni sustitución de importaciones, ni aumento del prestigio de los productos españoles ante el exterior, ... Las causas de su desaparición y ruina pueden sintetizarse en las siguientes:

---

(55) Colmeiro "Historia de la economía política en España". Madrid, 1965, vol. II, pp. 805 (citado por M. A. Hernández Martín (1988), pp. 82).

. <u>Problemas intrínsecos a la creación de manufacturas reales</u>

1.- Mezcla de objetivos. Se confió a esta figura, como hemos señalado anteriormente, el logro de objetivos dispares y, a veces, incluso contradictorios lo que confundía su propósito.

2.- Quienes se preocuparon de fomentar desde el Gobierno las manufacturas españolas, desconocían la complejidad de problemas técnicos de estos ramos y llevaron una política de aumentar las fábricas e importar tecnología, bien por medio de técnicos extranjeros, bien por medio de agentes españoles que adquirían conocimientos en el exterior, sin preocuparse previamente de perfeccionar las ya establecidas.

Las Reales Fábricas no suponían una transformación de las técnicas al uso ni de los procedimientos de producción (al igual que las debidas a la iniciativa privada). Es cierto que concentraban a un buen número de artesanos, pero trabajaban de la misma forma que en los pequeños talleres, de ahí que las fábricas tuvieran "todos los inconvenientes de la producción tradicional y ninguna de las ventajas de la gran industria moderna" (56).

---

(56) Josep Fontana "Nacimiento del proletariado industrial y primeras etapas del movimiento obrero" Cambio económico

(continued...)

Desgraciadamente, los gobernantes españoles ignoraron y no se preocuparon de copiar métodos de organización industrial, lo que llevó a una integración vertical demasiado costosa por tener que mantener tantos artesanos, administradores, edificios, equipos y materiales. En Inglaterra, sin embargo, esa integración vertical no se produjo hasta que se implantó la mecanización de los procesos de producción, manteniéndose mientras tanto el trabajo a domicilio o en pequeños talleres artesanales que evitaban tantos gastos (Ruiz Rivera (1979)).

2.- Servidumbre de los intereses económicos a los políticos en la gestión. La gestión es compartida, generalmente, por un funcionario estatal al que se le asignaba la dirección económica y un extranjero experto encargado de la dirección técnica, lo que ocasionaba enfrentamientos que no beneficiaban en nada a las Reales Fábricas. Los criterios de gestión se regían no por la rentabilidad económica sino por las órdenes de los burócratas. Esto les hacía caer en los males del reglamentismo y la burocratización. El espíritu de empresa se sustituyó por la burocracia, una burocracia ineficaz y desorganizada que condujo a un verdadero caos administrativo. Los libros se llevaban mal, muchos de los telares no funcionaban, los productos se acumulaban sin

(56) (...continued)
y actividades políticas en la España del siglo XIX, pp. 64-65 (citado por Anes (1975), pp. 201-202).

vender en los almacenes (57), los directivos no se hacían responsables de las consecuencias de sus propios errores y no intentaban mejorar su gestión empresarial (mejorando los métodos de producción y acomodando los productos a los gustos de los consumidores) porque los ingresos no dependían del mercado. En fin, sin experiencia y sin responsabilidad era prácticamente imposible dirigir con éxito estas iniciativas (Ruiz Rivera (1979)). Se detecta así un mal histórico presente sin descanso en la empresa pública española, que radica básicamente en el enfrentamiento entre los problemas de armonización del control y la independencia garantizadora de un funcionamiento empresarial eficaz.

4.- La producción no llegó a ser competitiva por el elevado precio de los géneros. La dificultad máxima radicaba en el elevado coste de producción de dichos géneros. Este factor era consecuencia de distintos elementos (defectos de organización (ya mencionados), baja productividad por la falta de materias primas y el elevado número de días festivos, nivel de salarios, ...). Entre ellos sobresale el desacertado emplazamiento de las fábricas que encarecía los productos con los transportes de las materias primas y posteriormente de los artículos

---

(57) Entre otros motivos porque la orientación productiva de las fábricas se decidía sin ningún estudio de mercado previo, confiando en que la oferta generaría su propia demanda.

terminados a los alejados centros de consumo.

Se trata, básicamente, de las Reales Fábricas destinadas a industrializar el país. La localización de este tipo de establecimientos, concentrados en la España del interior, obedecía a las necesidades de cubrir el vacío industrial existente en la zona y se dedicaron a la producción textil y metalúrgica.

Un buen ejemplo es la fábrica de tejidos de algodón estampado de Avila que se instaló en dicha ciudad, a pesar de que se había indicado cualquier lugar de Cataluña o Galicia; con lo cual, a los defectos de organización, producción y venta hubo que añadir los inherentes al alejamiento de Avila de los puertos de mar. También se produjo un error de localización en la fábrica de Guadalajara por lo elevado del coste de vida de la zona que tenía que encarecer necesariamente la mano de obra. La elección de este emplazamiento fue tal vez motivada por el afecto que Felipe V sentía por Guadalajara, ya que no hay que olvidar que en Brihuega obtuvo, en diciembre de 1710, una decisiva victoria para su causa frente a sus oponentes austríacos y a sus aliados durante la guerra de Sucesión, y que en 1714 contrajo, en el palacio del Infantado, segundas nupcias con la princesa italiana Isabel de Farnesio.

También constituye un ejemplo aleccionador la lo-

calización poco estratégica de las fábricas militares. Su proximidad a la frontera provocaba la paralización de sus trabajos ante las invasiones extranjeras durante la guerra, precisamente cuando su producción era más necesaria (58). Las Reales Fábricas de Euguí, Orbaiceta y Muga nos ofrecen testimonios paradigmáticos de estos errores de ubicación, dado que su cercana localización en las líneas naturales de invasión de la península provocó la paralización de dichos establecimientos ante las invasiones francesas.

. Problemas externos derivados del contexto socio-económico

1.- Inexistencia de una plataforma burguesa que generalizara estos intentos aislados. Las Fábricas Reales, al igual que las Compañías Privilegiadas de Comercio, no encontraron el ambiente necesario ni las iniciativas privadas que, beneficiándose de la ayuda estatal, supieran luego extender los campos de actividad, diversificar operaciones y, en definitiva, obtener beneficios. Resultaba todo ello muy difícil en un país esencialmente agrario, en el que el régimen de propiedad de la tierra favorecía a unos pocos, a expensas del bajo nivel de vida de la

(58) Ello obligaba a buscar fundiciones destinadas a sustituir a las ya existentes.

población (Anes, 1975).

2.- Escasa consistencia del mercado castellano y baja capacidad de compra (excepto Madrid).

3.- Elevados costes de transporte, derivados del mal sistema de comunicaciones.

Analizando este periodo podemos observar que las medidas que surgen con fuerza en el siglo XVIII (creación y desarrollo de fábricas y compañías privilegiadas), alentadas y favorecidas por la Corona, **primero**, son puramente mercantilistas por considerar como eje central del problema y casi exclusivamente al Real Erario, ya que éste tomó sobre sí la responsabilidad de empresario o, al menos, aportó el capital; la Corona desempeña un papel clave en el proceso de reactivación de la economía.

Además el sistema de concesión de privilegios, encaja a la perfección en una concepción mercantilista agresiva que, en un intento de nivelar nuestra desfavorable balanza comercial y evitar la salida de numerario, concibe el crecimiento en términos relativos, incompatible con la prosperidad de economías ajenas y, cuya lógica consecuencia, es la estricta reserva del mercado colonial

e interior a la producción nacional (Rodríguez Labandeira, 1982).

Este predominio de una concepción mercantilista olvida la ingente problemática de la producción y descuida, por consiguiente, los problemas del costo.

Segundo, quizá lo más negativo (a pesar de los problemas de naturaleza técnica) sean los propios medios escogidos para propagar estas figuras. Aún reconociendo que una industria primeriza necesita protección, nacieron y se desarrollaron superprotegidas, haciéndose acreedoras de numerosas exenciones, privilegios y franquicias, por lo que estas fábricas y compañías nunca adquirieron el verdadero carácter de empresas (59) y eliminaron la competencia (aniquilando incluso a las antiguas fábricas existentes antes de su creación), perjudicando a la Hacienda Pública que puso todo su empeño y abundantes sumas de dinero en intentar ponerlas en pie aunque "si las fábricas hubieran

---

(59) Como señala Rodriguez Labandeira (1982), a pesar de que se promueve la formación de compañías, no se conciben estas con identidad propia. Por el carácter temporal con que son instituidas, a cuyo término sus fondos son repartidos, por una falta de personalidad jurídica de la compañía como tal, porque la utilización del capital comercial está estrictamente regulado por el Poder, fijando el volumen de capital social en cada caso y el número de acciones, y sobre todo por desconocer el principio de la responsabilidad limitada - lo que intimida a la iniciativa inversora-; por todo ello, el Estado, para potenciar el desarrollo del capital comercial, hubiera tenido que llevar a cabo una reforma en el Derecho mercantil que en el siglo XVIII ni siquiera fue capaz de intuir.

sido propiedad particular se hubieran transformado en técnica o mercados, o ido a la quiebra antes de un lustro, pero una vez más se demostró que el Estado, aún en bancarrota, es el único empresario que se puede permitir el lujo o la torpeza de sostener empresas deficitarias e inútiles durante decenios" (60).

Para concluir nada mas aleccionador que recordar las frases de dos importantes figuras, Séneca y Campomanes. El último señalaba en su "Discurso sobre el fomento de la industria popular" que

> "... antes de aplicar los remedios uno se debe dar cuenta de las enfermedades. Se necesitan constantemente datos precisos sobre el estado del páis en todos sus aspectos si el Gobierno quería ser eficaz".

Séneca, por su parte, reflexionaba

> "En nada se ha de poner mayor ahínco, que en no dexarse llevar á imitacion de los rebaños por donde han ido los otros; no atendiendo al camino que se suele tomar, sino al que debe seguirse" (61).

---

(60) Alcalá Zamora y Queipo de Llano (1972), pp. 119.

(61) Citado por Campomanes (1768).

CAPITULO 4

LA EMPRESA PUBLICA DEL LIBERALISMO A LA INTERVENCION CORPORATIVISTA

1. SEGUNDA ETAPA: LA EMPRESA PUBLICA Y EL PENSAMIENTO LIBERAL (S. XIX)

La aparición y el auge del pensamiento liberal desarrollado por Adam Smith definen necesariamente una nueva etapa en la evolución histórica de la empresa pública. Con la caída del Antiguo Régimen, el liberalismo no sólo reivindicará la neutralidad del Estado, cuya principal función consiste en garantizar la libre concurrencia individual, sino que además reducirá al mínimo el campo de sus actividades como medio de extender el de la libertad individual.

Este predominio del liberalismo económico determinará

una escasa intervención económica del Sector Público y el papel de la empresa pública en la época liberal quedará notablemente reducido. Por ello y ciñéndonos a las figuras que hemos analizado en la etapa anterior podemos destacar, como punto de partida, la regresión que sufren las mismas (1):

- La técnica regaliana choca con el principio básico de libertad de comercio y justicia tributaria. De ahí que, a lo largo del s. XIX se produzca el desestanco de determinados productos que habían sido objeto de explotación mediante dicha técnica. Así, de las siete rentillas que comprendían la sal, el tabaco, el salitre, el azufre, compuestos del mercurio, pólvora y naipes, sólo va a subsistir el monopolio del tabaco. Aunque el mercurio de Almadén y las salinas de Torrevieja continuasen en manos del Estado (Martín Mateo, 1973).

- Desaparición prácticamente total de las Manufacturas Reales. Bien fueron cerradas como consecuencia de sus malos resultados o bien se traspasaron a manos privadas (Real Fábrica de Guadalajara -arrendada su explotación a los Cinco Gremios Mayores de Madrid y cerrada en 1808-, Real Fábrica de Avila -traspasada a un particular y cerrada en 1808-, Real Fábrica de Talavera de la Reina en Toledo -

---

(1) Igual que se privatiza la tierra, factor fundamental de producción, a través de la Desamortización.

cedida a particulares-) (2). Sólo se mantuvieron las industrias militares por motivos estratégicos, dado que entre las limitadas intervenciones estatales que justificaba la ideología liberal se encontraba la defensa nacional para el logro del bienestar general. No sólo podemos hablar de pervivencia de las Reales Fábricas militares durante el Régimen Liberal, sino incluso de ampliación. De hecho, durante el siglo XIX se creó la Pirotecnia Militar de Sevilla (1827) y en 1844 se restablece la Fábrica de Trubia.

El espíritu liberal se manifestaba de este modo combatiendo firmemente al sector público. Esta actitud se derivaba del convencimiento que tenían los políticos del siglo XIX de que la empresa pública, como alternativa a la empresa privada competitiva, era inferior en la mayoría de los casos; así como de los déficits crecientes de la Hacienda que era ya incapaz de seguir sufragando las enormes pérdidas que arrastraban las Reales Fábricas. De este modo se conseguirían, según Bravo Murillo, Madoz o Camacho, objetivos tan deseables como el aumento de la renta nacional, la creación de puestos de trabajo y el aumento de los ingresos de la Hacienda por vía impositiva (Martín Aceña y Comín, 1989c).

---

(2) Este declive de las Reales Fábricas ya se había iniciado en el siglo XVIII e ilustrados como Campomanes y Jovellanos recomendaron su cierre o traspaso a manos privadas bajo los reinados de Carlos III y Carlos IV.

- La misma suerte corrieron las compañías privilegiadas interiores y las dedicadas al comercio de Indias.

En la misma línea liberalizadora destacan y se prodigan como figuras protagonistas, durante esta etapa, la concesión administrativa y el arrendamiento de bienes y propiedades públicas. Estas son cedidas en su explotación a compañías privadas pensando que se gestionarían de forma más eficiente. No obstante, como acertadamente señalan Martín Aceña y Comín (3)

> "A largo plazo, empero, ni la concesión ni el arrendamiento evitaron la empresa pública; sólo lograron retrasar su nacimiento. Las razones son varias. Por un lado, esas figuras contractuales compatibilizaban malamente el interés público con el máximo beneficio particular que la empresa gestora pretendía alcanzar. Por otro, los plazos fijados a los arrendamientos y concesiones obstaculizaban las inversiones imprescindibles para rentabilizar los servicios y explotaciones. Por último, ni aún con las subvenciones públicas las empresas concesionarias tenían el rendimiento económico que asegurase su subsistencia, suministrando, al mismo tiempo, un servicio eficaz".

El ejemplo más representativo de esta situación lo

---

(3) Martín Aceña, P. y Comín, F. (1990), pp 39-40.

ofrece la historia de los servicios de transporte y comunicaciones y, fundamentalmente, la del ferrocarril. Ya que como señala Martín Mateo (4) "Su evolución nos revela las oscilaciones entre la aplicación rigurosa de la técnica concesional, el posterior acentuamiento del control estatal y el predominio final de la influencia de los postulados nacionalizadores integrales".

1.1. **Ferrocarriles**

Manteniendo su titularidad pública fueron explotados en términos de concesión (5) con reversión al Estado a largo plazo. Aunque la Administración comprendió muy pronto que, a pesar de confiar a la iniciativa privada la promoción de los ferrocarriles, había de proteger y estimular a éste con un régimen de auxilios y subvenciones.

La actuación del Estado, en este campo, revistió muy diversos grados de complejidad y podemos distinguir, siguiendo a Gómez Mendoza (1989), tres etapas básicas en la

---

(4) Martín Mateo (1973), pp.131.

(5) La compañía concesionaria, estrechamente vinculada con importantes grupos financieros extranjeros, fue la gran protagonista de la industria del ferrocarril. A veces se trataba de un sujeto que, a título particular, obtenía una concesión para la construcción y explotación de una línea férrea, que luego traspasaba a una sociedad por acciones (habitual en el periodo especulativo (1829-1854)). Otras veces era una sociedad anónima la que concursaba en su propio nombre en las subastas de líneas (este procedimiento se convirtió en regla general tras promulgarse la Ley de Bases de 1855).

evolución del papel desempeñado por el mismo. Un **primer periodo**, entre 1829 y 1854, en el que la actuación del Estado se caracterizó por una gran indecisión; las primeras concesiones se reducían a ser simples autorizaciones para la construcción y hasta 1844 (6) el Gobierno no se plantea la necesidad de definir la naturaleza de sus relaciones con los promotores de este tipo de empresas y el establecimiento, como condición previa, de una regulación estatal del ramo de obras públicas. **La segunda etapa** viene marcada por las Leyes de Bases de 1855 y 1913. En la Ley de Bases del 3 de junio de 1855 dispuso que "la construcción de las líneas de servicio general (dominio público) podrá verificarse por el Gobierno y, en su defecto, por particulares o compañías", aunque se precisaba una concesión (con duración máxima de 99 años), otorgada por ley, para que grupos particulares pudieran acometer obras de ferrocarril; además se establecían una serie de cuestiones de índole técnica y económica entre las que conviene subrayar el hecho de que en ella quedaban reguladas las distintas modalidades de ayuda que el Estado ofrecería a los ferrocarriles: auxilios directos (7),

---

(6) R.O. de 31 de diciembre, primera norma legal dictada en España sobre ferrocarriles. En ella se regulaban los requisitos para la concesión de una vía férrea y quedaba establecido que la construcción de la red era responsabilidad de la "acción del gobierno con el eficaz recurso de los particulares".

(7) El Estado podía intervenir directamente en las obras, bien ejecutándolas él mismo, bien contribuyendo a los gastos de su construcción. En este sentido, el Estado se (continued...)

subvenciones (8) y franquicias arancelarias (9). La **tercera** ,y última, **etapa** supuso una transformación radical en las relaciones Estado/ferrocarriles en las que los sucesivos proyectos no hacían sino acentuar la intervención del Estado en la gestión del ferrocarril, sentando las bases para la nacionalización definitiva del sector. Durante esta época las compañías ferroviarias serán objeto de continuos rescates por parte de la Administración en un intento de solucionar las gravísimas dificultades financieras por las que atraviesan estas compañías. Los factores que condujeron a esa situación pueden sintetizarse en el efecto combinado de la subida de los gastos de explotación y la congelación de los ingresos reales (10) que se produjeron con la 2ª Guerra Mundial, de

---

(7) (...continued)
obligaba a garantizar los capitales invertidos en los ferrocarriles, colocándolos bajo su salvaguardia y prometiendo una rentabilidad mínima.

(8) El Estado auxiliaría a las compañías concesionarias mediante la entrega de unas sumas proporcionales al presupuesto total de las obras.

(9) El Estado se comprometía a devolver a los concesionarios los derechos a la importación devengados por el material necesario para la construcción y explotación de las líneas durante los primeros diez años de vida de las compañías. Estas franquicias constituyeron y continúan siendo en nuestros días un tema de debate en cuanto a la incidencia que pudo tener en el desarrollo de la industria nacional la importación del material necesario para poner en explotación la red ferroviaria.

(10) Motivada básicamente por el cada vez mayor control de las tarifas por parte del Gobierno (fortalecido desde la Ley Alba de 1916) y que pone de manifiesto la incompatibilidad que supone la existencia de una sociedad anónima que no encuentra rentable su actividad debido al
(continued...)

nuevo, en 1919 y en 1929 y que impactaron a las compañías ferroviarias.

La situación concluye con la nacionalización del sector mediante la creación de R.E.N.F.E. (Red Nacional de Ferrocarriles Españoles) en 1941 en virtud de la Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera (11).

1.2. **Canales**

La construcción y gestión de canales, destinados a la navegación y, fundamentalmente, al riego y abastecimiento de aguas constituye otro buen ejemplo de los continuos vaivenes concesionales. Su evolución está marcada por continuas vicisitudes (12); podemos encontrar ejemplos bajo todo tipo de iniciativas: canales construidos por la empresa privada en régimen de concesión (Canal de Urgel, Canal de Isabel II, Canal de Tamarite y Canal de Henares), algunos de los cuales acabarían con financiación del Estado; canales que surgieron como empresa pública, cuya

---

(10) (...continued) control estatal de la naturaleza y del precio de sus servicios.

(11) El lector interesado en el tema puede consultar Gómez Mendoza (1989) y Artola (1978) de donde se han tomado las ideas expuestas.

(12) Recogidas por Fernández Ordónez, J.A. Catálogo de treinta canales españoles anteriores a 1900, 1986, CEHOPU, Madrid.

explotación se cedió en concesión a una empresa privada y finalmente, concluido el contrato, se gestionó directamente por el Estado (Canal de Castilla (13)); en otros la financiación y supervisión fue realizada por una entidad bancaria (Canal del Guadarrama); también se dio la construcción y gestión privada, pasando luego al control público (Canal Imperial de Aragón (14)).

Sin embargo, este giro no supone una desaparición total de la figura del Estado empresario. Así, podemos afirmar que, a pesar del ambiente liberal imperante, durante el siglo XIX subsistieron y surgieron empresas públicas de notable importancia e interés que serán objeto de nuestro estudio a continuación.

1.3. **Explotaciones forestales y mineras**

Ambas quedaron bajo la propiedad del Estado, las primeras porque su conservación era demandada por la comunidad, tanto por razones de índole productiva como protectora, y dado que la propiedad privada no garantizaba

---

(13) Véase acerca de él Helguera Quijada, J. El Canal de Castilla, 1988, Valladolid, y Gómez Mendoza, A. "La Compañía del Canal de Castilla y el Ferrocarril de Isabel II: dos empresas de transporte en Castilla" en Anes, G., Rojo L. y Tedde, P. (eds.) Historia económica y pensamiento social, 1983, Madrid, pp. 371-398.

(14) Sobre él Pérez Sarrión, G. Agua, agricultura y sociedad en el siglo XVII. El Canal Imperial de Aragón 1766-1808, 1984, Zaragoza.

el mantenimiento de la masa boscosa, y las segundas para ofrecer recursos a la Hacienda Pública (en competencia con la privada).

Las explotaciones forestales. En la Ley de Desamortización General Civil y Eclesiástica de 1 de mayo de 1855 se recogían como excepción a la venta de bienes estatales los montes y bosques de propiedad pública. Sin embargo, el concepto de monte exceptuado de la desamortización se fue estrechando durante el predominio liberal (R.D. de 22 de enero de 1862, Ley de Montes de 1863 y, por último, la Ley de Presupuestos de 19 de mayo de 1893 que autorizaron al Gobierno a enajenar montes hasta entonces considerados exceptuados (15)). Las motivaciones no eran doctrinales y no atendían a ningún otro tipo de razonamiento mas que a la necesidad de paliar el déficit presupuestario crónico. El Ministerio de Hacienda veía en el monte un activo cuya enajenación (privatización) le procuraría una fuente adicional de ingresos con la que resolver las necesidades del Tesoro. A pesar de las cuantiosas ventas, fue mayor la extensión de monte que se mantuvo bajo la titularidad pública (16).

---

(15) De hecho, entre 1859 y 1901 se desamortizaron como mínimo 3 millones de hectáreas de monte (Datos tomados de Jiménez Blanco, J.I. (1991)).

(16) Un estudio detallado de los montes públicos puede obtenerse en Sanz, J. "La historia contemporánea de los montes públicos españoles, 1812-1930. Notas y reflexiones (I), en R. Garrabou, C. Barciela y J.I. Jiménez Blanco

(continued...)

Las explotaciones mineras (17) se caracterizan por la exclusión de los particulares de la propiedad de los criaderos minerales y por el acceso de la iniciativa privada a su explotación mediante el régimen de concesiones. La Corona se reserva una serie de yacimientos a través de varias disposiciones entre las que destacan el R. D. de 4 de agosto de 1825 que aprueba la Ley General de Minas, la Ley de 11 de abril de 1849, la Ley de Minas de julio de 1859 y la de 4 de marzo de 1868. En ellas el Estado se reserva la propiedad de las minas de cobre de Río Tinto, las de plomo de Linares y Falset, las de azufre de Hellín y Benamaurel, las de grafito de Marbella, las de calamina de Alcaraz, las de mercurio de Almadén y Almadanejos, las de hierro de Asturias y Navarra, las de carbón existentes en Asturias (Morcín y Riosa) y las salinas de Torrevieja y La Mata, aunque se admite la explotación por particulares mediante concesión o arrendamiento. El abandono de la gestión directa del Estado de algunos de estos yacimientos respondió a factores que desbordan el marco de la mera elección técnica entre modalidades alternativas de administración; de hecho, se

(16) (...continued)
(eds.), Historia agraria de la España contemporánea. 2. Expansión y crisis (1850-1900), 1985, pp. 193-228; y del mismo autor , "La historia contemporánea de los montes públicos españoles, 1812-1930. Notas y reflexiones (II), en R. Garrabou, C. Barciela y J.I. Jiménez Blanco (eds.), Historia agraria de la España contemporánea. 3. El fin de la agricultura tradicional (1900-1960),1986, pp. 142-170 y Jiménez Banco, J.I. (1991).

(17) Consúltese Dobado, R. (1991).

optó por la nueva modalidad ante la carencia de recursos financieros del Estado que impedía la rentabilización de los yacimientos. Los arrendamientos ofrecieron unos resultados poco satisfactorios: escasísima rentabilidad para la Hacienda, incumplimiento de claúsulas técnicas y económicas, conexiones entre adjudicatarios e instancias gubernamentales y fundadas sospechas de ilegalidad.

Estas propiedades sufrieron varias vicisitudes, quedando reducido el negocio minero del Estado a las minas de Almadén (18) y las de Arrayanes (Linares) (19) a lo largo del siglo XIX; puesto que las de cobre de Río Tinto, después de un largo periodo de deficiente gestión directa por parte de la Hacienda, sólo interrumpido por un ruinoso arrendamiento de su gestión a Remisa entre 1828 y 1849, se enajenaron en 1873 a un consorcio anglo-alemán liderado por Matheson y Compañía por 93 millones de pesetas (20); en 1851 fueron vendidas las de plomo de Falset y las de azufre de Hellin; así mismo, según la autorización concedida el 17 de junio de 1864 estaban en

---

(18) Véase Martín, V. Los Rothschild y las minas de Almadén (Madrid, 1980) Instituto de Estudios Fiscales y Dobado R. El trabajo en las minas de Almadén: 1760-1855. Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1989.

(19) Véase Artillo, J. El ciclo inicial de la minería linerense en la época contemporánea (1750-1860), en Varios Autores, 1987,pp. 15-38.

(20) Véase Comín, F. y Martín Aceña, P. (1990) y Flores Caballero, M. La rehabilitación borbónica de las minas de Rio Tinto, 1725-1810 (Huelva, 1983) Instituto de Estudios Onubenses.

venta las de azufre de Benamaurel; las de carbón de Asturias (Morcín y Riosa) se pusieron en venta por Ley de 9 de julio de 1889, así como las de hierro de Castañedo del Monte.

1.4. Nuevos monopolios fiscales

Lotería Nacional

Las loterías fueron establecidas en España como renta del Estado en virtud del Decreto de Carlos III, de 30 de septiembre de 1763. El monopolio se establece prohibiendo, en primer lugar, por Ley de 31 de diciembre de 1881, las rifas de carácter permanente y benéfico, compensando a las Instituciones de Beneficencia afectadas vía Presupuesto General del Estado; y, en segundo lugar, por Ley de 19 de julio de 1804, la circulación de billetes de Loterías extranjeras. Desde entonces el monopolio es absoluto (Villar Palasí, 1964).



Fósforos

Nació como monopolio del Estado en 1892, concertándose la explotación de dicho monopolio con el gremio de fabricantes de cerillas y fósforos en septiembre de 1893 y encargándose a la Hacienda Pública de su explotación directa en 1911. Por ley de 23 de diciembre de 1916 se autoriza al ministro de Hacienda a arrendar separadamente la fabricación y venta de fósforos. En 1921 se encargó de

la venta la Compañía Arrendataria de Tabacos otorgándose la fabricación a la Unión Fosforera Española. El desestanco definitivo se produjo en 1955 (Villar Palasí, 1964).

1.5. Servicios públicos de comunicaciones

Junto a las anteriores intervenciones el Estado liberal habrá de asumir, pese a su pretendida inhibición teórica, otras funciones de excepcional importancia, determinadas por la difusión y utilización colectiva de los nuevos descubrimientos científicos y por las exigencias de la inicial sociedad industrial, como son la construcción y gestión directa de cuanto respecta a la transmisión de noticias -correos y telégrafos, teléfonos,...-, servicios que atenderá cualesquiera que sean los rendimientos financieros directos que de ellos se obtengan, por cuanto su utilidad social los hace imprescindibles.



1.5.1. Correos y Telégrafos

El Servicio de Correos surge en el siglo XII, primero en Cataluña y luego en Castilla y Aragón, reorganizando su funcionamiento los Reyes Católicos. Con los Austrias los correos españoles se convirtieron en un monopolio de la familia de Tassis (excepto Barcelona que consiguió conservar sus propios correos). En 1706, Felipe V los incorpora a la Corona, previa importante indemnización

económica a sus arrendatarios (Casa del Conde de Oñate, sucesor de los Tassis). La mejora del sistema fue progresiva a lo largo del siglo XVIII que culminó con la Ordenanza general de correos, postas, caminos y demás agregados de la superintendencia general, de 1794. Pero fue en el siglo XIX cuando el correo adoptó su estructura actual. Se produce en estas fechas la transformación del franqueo, concertada en tres aspectos distintos:

- En 1845 se establece el pago de acuerdo con el peso, sin tener en cuenta también la distancia a que se remitía la carta, como se había hecho hasta entonces.

- Se comenzó a extender el franqueo previo obligatorio, ligado a la introducción del sello postal adhesivo, que se inició a finales de 1849 con carácter voluntario y acabó convirtiéndose en totalmente obligatorio a partir de 1856.

- El ferrocarril permitió acelerar notablemente la velocidad del correo, a la vez que sus funciones se veían complementadas por los telégrafos y que se llegaba a una coordinación a escala internacional, concretada en la Unión Postal Universal.

Se trató de un servicio en el que la gestión directa

del Estado (21) no sólo fue rentable para el mismo (22), sino que mereció el calificativo de eficaz (23) por la rapidez, seguridad y regularidad de sus envíos.

El servicio de Telégrafos, establecido y gestionado siempre por el Sector Público, comenzó su andadura en el año 1846 y se configuró años después como servicio exclusivo para usos oficiales. Las primeras líneas respondieron más a intereses militares que a intereses civiles. Hasta 1881 (Ley de 29 de diciembre) no se produce su apertura al público (24). Dicho servicio experimentó una rápida expansión ya que en 1855 contaba con 713 Km. de líneas, 7.215 Km. en 1860 y 32.494 Km. en 1990, multiplicándose por 6 entre 1901 y 1935.



---

(21) Hubo propuestas de privatización pero no se aceptaron ni durante el *trienio liberal*.

(22) Se obtuvieron resultados positivos que alcanzaron la cifra de 2,5 millones de reales en 1718, subieron a 7 u 8 millones durante la primera mitad del siglo XIX y en 1899 se situaron en 6 millones. Véase Comín, F. y Martín Aceña (1990) y Rodríguez, C. Correo español. Estructura y Funcionamiento: 1700-1855 Tesis doctoral leída en la Universidad de Valladolid, 1982.

(23) Martín Mateo (1973), pp. 125 la define como "...modelo que no ha sido superado en eficacia, ni en la precisión de sus técnicas de organización y funcionamiento por otros servicios ...". A su vez Velarde Fuentes (1964), pp.163, señala su "marcada eficacia".

(24) Véase Villar Palasí (1964)

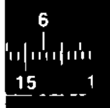
1.5.2. **Teléfonos** (25)

El servicio telefónico se concibe inicialmente como un sistema concesional y otorgable a la iniciativa privada, mediante concurso (R.D. de 16 de agosto de 1882). Tras continuas vacilaciones (26) por R.D. de 26 de junio de 1990 se implanta un nuevo sistema consistente básicamente en lo siguiente:

a) El Estado se reserva en exclusiva la instalación y administración de líneas interurbanas, reintegrando a los particulares los capitales invertidos, con sus intereses.

b) Sistema mixto, mediante subasta de la concesión, para las líneas urbanas. Aunque las redes particulares quedaban limitadas a las necesidades privadas sin poder servir a otros usos.

La extensión de la red fue lenta debido, en parte, a la gran cantidad de entidades explotadoras (Estado, diputaciones, ayuntamientos, empresas y concesionarios particulares) y no se prestó aceptablemente hasta que en



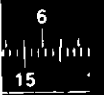
---

(25) Un estudio detallado de su evolución puede encontrarse en Carballo Cortina, R. Análisis histórico estructural del sector telefónico en España (1924 -1972) Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1975.

(26) En 1884 por R.D. de 11 de agosto se reserva el establecimiento y la administración del servicio al Estado; se pasa, de nuevo, al sistema de iniciativa privada 2 años más tarde; en 1890 se opta por un sistema mixto que duró hasta el R.D. de 15 de agosto de 1894 que de nuevo instaura la prestación del servicio por particulares, aunque el Estado se reserva el derecho a crear estaciones unidas a su red.

1924 el gobierno de la Dictadura constituyó, en régimen de monopolio, la C.T.N.E. (Compañía Telefónica Nacional de España), concediendo su explotación a la compañía americana I.T.T. (International Telephone and Telegraph), principal accionista de la misma. En estos años se produce la "revolución telefónica"; el número de teléfonos instalados pasó en España de 15.600 en 1904 a 329.000 en 1935, lo cual implica una tasa de crecimiento del 10% anual (27). En 1944 se procede a su nacionalización, pasando el Estado a ser el principal accionista junto con algunas instituciones bancarias y numerosos accionistas privados.

Esta panorámica sobre la concepción liberal de la empresa pública en España nos permite retener básicamente dos conclusiones de cara a enriquecer nuestros conocimientos sobre el comportamiento de la empresa pública:



1º) A pesar de que la ideología liberal se manifestaba como enemiga de la intervención del Sector Público en la actividad empresarial, la figura de la empresa pública a lo largo de este periodo no sólo no desapareció, sino que continuó o fue objeto de transformación (léase industrias militares, explotaciones mineras y montes) y, lo que es más significativo, se constituyeron nuevos servicios y empresas

---

(27) Estadísticas Básicas de España, 1900-1990, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro (recogido por Tortella (1990)).

públicas (léase telégrafos, monopolio de fósforos, ...). Estas situaciones revelarían tanto posibles fallos del mercado como necesidades recaudatorias por parte del Estado que, incluso en una etapa liberal, dieron lugar a un campo propio de la actividad empresarial pública.

2º) Las figuras de la concesión y el arrendamiento a la empresa privada no ofrecieron un balance positivo en ninguno de los servicios en que se aplicaron (ferrocarril, minería, canales, ...). En el caso de arrendamientos y concesiones la gestión no se caracterizó ni por su eficiencia, ni por sus buenas prestaciones, ni por unos precios más accesibles. Muy al contrario, se evidenciaba un intento de obtener ganancias rápidas, falta de inversión y, cuando el control por parte de la Hacienda era menor, se tendía a realizar fraudes, así como a esquilmar y desperdiciar las propiedades públicas por parte de los arrendatarios o concesionarios. Esta situación pone de manifiesto que no basta, para conseguir una prestación eficiente de servicios, con que éstos se pongan en manos privadas, ya sea mediante la fórmula de la concesión o el arrendamiento, sino que es indispensable un marco adecuado a dichas concesiones o arrendamientos que permita como condición fundamental acabar con la situación monopolística de que se pudiera disfrutar si se quieren conseguir los efectos finales deseados. Es más, no se consiguió evitar, a largo plazo, la empresa pública, sólo lograron retrasar



su crecimiento.

Del mismo modo, las privatizaciones constituyeron un negocio ruinoso para la Real Hacienda que vendía a precio de saldo y adquiría por encima de su valor de mercado. Era frecuente la existencia de razones políticas subyacentes en esas operaciones que, en muchos casos, correspondían a compensaciones indirectas que el Estado hacía a los prestamistas del Tesoro (léase Rothschild-Almadén) , o al interés político por sostener o favorecer a empresas privadas.

2. TERCERA ETAPA: LA EMPRESA PUBLICA Y EL CORPORATIVISMO DE PRIMO DE RIVERA (PRIMER TERCIO DEL S. XX)

Tras el auge del liberalismo, corriente partidaria de una escasa intervención económica del sector público, se produce en España un relanzamiento del papel de la empresa pública dentro de la economía nacional con el comienzo del siglo XX. Este viene auspiciado particularmente por la subida al poder de Primo de Rivera, se consolida con la segunda República y abarca el corto periodo comprendido entre 1923 y 1935. Durante la Dictadura de Primo de Rivera se acomete "una intensa y generalizada intervención pública en la economía, lo que pese a las concesiones autorreguladoras y corporativas, suponía en el fondo un



intento de responsabilización estatal de la marcha económica del país" (Martín Mateo, 1973, pp. 135). La dictadura procuró fomentar la industrialización mediante la intervención estatal y una autorregulación de tipo corporativo.

El abanico de actividades económicas en las que se sumerge el Estado es muy amplio, y entre las mismas podemos entresacar como campos de actuación más importantes las realizaciones dentro de las obras y servicios públicos, la política industrial y las corporaciones locales (28) (29).

2.1. **Obras y servicios públicos**

Dentro de las obras públicas fomentadas por la Dictadura nos encontramos con dos grandes grupos, atendiendo al grado de competencia que se reservó para sí el Estado. El primer grupo se caracterizaba por ser el



(28) No hacemos referencia a la importantísima intervención dentro de las instituciones financieras con la creación del Banco de Crédito Local, Banco Exterior de España y la intervención en el Banco Hipotecario y el Banco de Crédito Industrial por quedar fuera de nuestro campo de estudio como advertimos al principio.

(29) Dentro del ámbito de las corporaciones locales el Estatuto Municipal de 1924 estableció definitivamente las municipalizaciones dotándolas de un marco legislativo completo y coherente y suponiendo la consagración y surgimiento de las empresas municipales para suministrar nuevos servicios públicos como pueden ser los tranvías, electrificación y suministro de aguas.

sector público responsable tanto de la construcción como de la conservación (carreteras, caminos vecinales e instalaciones marítimas) y en el segundo se sitúan obras a cargo del sector público y de intereses privados en régimen de concesión (vías férreas y pantanos). Las actuaciones más destacadas en la política de obras públicas se centraron prioritariamente en la política hidráulica (como la clave fundamental para resolver los complejos problemas agrarios y, en conjunto, los problemas sociales) y, en concreto, en la creación de las Confederaciones Hidrográficas concebidas como piezas fundamentales de la política hidráulica de la Dictadura (30). Estas se orientaron a impulsar el desarrollo regional mediante la explotación de los recursos hidráulicos comprendidos en la Confederación (31), fundamentalmente con fines de riego dadas las dificultades que tenía el transporte fluvial para luchar contra el ferrocarril. Se constituyeron la Confederación del Ebro (32), la del Duero, la del Guadalquivir, la del Segura y la del Pirineo Oriental. Durante este periodo las



(30) Creadas por Real Decreto-Ley de 5 de marzo de 1926.

(31) Que recoge todas las cuencas hidrográficas que la Administración declarase conveniente o en que lo solicite el 70%, al menos, de su riqueza agrícola e industrial afectada por el aprovechamiento de sus aguas corrientes.

(32) La primera experiencia, la más importante y la única que conseguiría alcanzar significativos resultados. Constituida por Real Decreto-Ley de 5 de marzo de 1926, contando como impulsor de la tarea al ingeniero de caminos Lorenzo Pardo, inspirado en las ideas de Costa Martínez. Ver Velarde (1968), pp. 27-49 y Ortega, N. (1979), pp. 353-373.

Confederaciones construyeron pantanos destinados a alimentar obras de regadío y pasaron a ser públicas las empresas "Riego de Urgel" y "Canalización y Riegos del Ebro", también el "Canal de Castilla" comienza su reversión al Estado.

Lo cierto es que sus logros fueron considerablemente limitados. Con la caída de Primo de Rivera se inicia un ataque contra estas experiencias. Los gobiernos siguientes redujeron la financiación pública dirigida hacia las mismas y se alteró su naturaleza jurídica.

Así mismo, dada la deficiente situación en la que se encontraban las carreteras españolas, se constituye por Real Decreto-Ley de 9 de febrero de 1926 el "Patronato del Circuito Nacional de Firmes Especiales" con el propósito principal de mejorar la red de carreteras en España, tanto construyendo nuevas como reformando las ya existentes. Se señalaba como objetivo prioritario para la construcción de nuevas redes (constituidas por un circuito de 7.000 kilómetros de carácter radial) a cargo del Circuito Nacional de Firmes Especiales el fomento del turismo (33). Pero la obra de la Dictadura no sólo se plasmó en estas rutas especiales sino que proyectó la mejora y ampliación del kilometraje existente (comenzando por los

(33) Velarde (1968) y Rodríguez Saiz, L. (1979) recogen los itinerarios escogidos así como el kilometraje de cada uno.

caminos vecinales) así como un plan de construcción de autopistas (que no llegó a buen término). Aunque el gobierno concedió preferencia a los itinerarios de Irún, Madrid, Córdoba y la vuelta a Andalucía, la mejora conseguida fue bastante apreciable y ello viene corroborado por el aumento en 5.152 Km. de la longitud de las carreteras del Estado entre 1924 y 1930, pasando de 55.361,5 Km. a 60.513 Km. (34)

En el campo de los transportes el Estado adquiere en estas fechas un control sustancial sobre el ferrocarril mediante ayudas a los mismos a través del Consejo Superior de Ferrocarriles y la Caja Ferroviaria del Estado (35) en un intento de acabar con la desastrosa situación por la que atravesaban. La inhibición de las compañías privadas a la hora de acometer obras de mejora del tendido y del material, ante la proximidad de la reversión de las líneas al Estado, hizo necesaria una mayor participación de la administración.



Dentro de los servicios aéreos se empieza a esbozar la nacionalización del transporte aéreo y la futura creación de IBERIA. La Compañía de Líneas Aéreas Subvencionadas S.A.

(34) Estadísticas ofrecidas por Velarde (1968).

(35) La Caja Ferroviaria junto con los presupuestos extraordinarios acabaron con el pretendido superávit presupuestario logrado en la Dictadura como bien señala Carpio García, M. (1986).

(C.L.A.S.S.A.) obtiene de la Dictadura el monopolio en la explotación de una red de líneas nacionales e internacionales. La República, por ley de 25 de septiembre de 1931 nacionaliza el monopolio y ordena la incautación de los bienes de C.L.A.S.S.A. encargándose de la gestión del tráfico aéreo la Administración. Después de una desaparición transitoria del monopolio, durante el periodo de la guerra civil, mediante la ley de 7 de junio de 1940 se restablecerá el principio de empresa nacionalizada y el régimen de monopolio y se creará IBERIA, Compañía Mercantil Anónima (36).

También en esta época (1924), como mencionamos anteriormente, se constituye la C.T.N.E. y se concede su explotación en régimen de monopolio a I.T.T., aunque su estatificación, de momento, queda pendiente.

2.2. **Política industrial**

El acontecimiento empresarial más importante de esta etapa es el establecimiento del monopolio estatal sobre el petróleo y sus derivados en 1927 (37), y la adjudicación de su administración a la Compañía Arrendataria del mismo que inició su actividad el 1 de enero de

---

(36) Véase Arcenegui, I. y Cosculluela, L. (1970).

(37) Se excluía a las Islas Canarias.

1928 (C.A.M.P.S.A.) (38).

El monopolio se refería únicamente a la importación y distribución del petróleo y de sus derivados dado que España no producía petróleo e implicó la expropiación de las empresas privadas que habían estado operando en el territorio español. Entre ellas destacaban dos grandes empresas Standar Oil (por medio de dos sociedades filiales llamadas "Compraflet" y "Babel y Nervión") y Royal Dutch Shell (por medio de su filial "Sociedad Petrolífera Española") y numerosos competidores medios y pequeños como la hispano-francesa Petróleos Porto Pi (P.P.P.), las francesas Desmarais, Frères, "El León" y otras americanas.

La administración del monopolio se arrienda a una empresa privada con una participación del Estado en un 30% del capital social. La creación del monopolio se justifica recurriendo a múltiples razones:

1ª) Sustituir el monopolio privado que había en el mercado del petróleo, y que favorecía a unas pocas en-

---

(38) El lector interesado en el tema puede consultar como bibliografía básica los siguientes trabajos: Tortella, G. "CAMPSA y el monopolio de petróleos 1927-1947" en Empresa e industrialización en España, Martín Aceña, P. y Comín, F. (Eds.) AEF, 1990; Pastor Ridruejo, L. "La creación del monopolio de petróleos " en La Hacienda Pública en la Dictadura 1923-1930, Instituto de Estudios Fiscales, 1986; Marín Quemado, J. M. "La política petrolífera de la Dictadura", Cuadernos Económicos de ICE, nº 10, 1979; y, Ramos Oliveira, A. "Historia del Monopolio de Petróleos", Leviatán, nº 5, septiembre, 1934.

tidades, por un monopolio público; con ello el consumidor se vería mejor y más económicamente servido y el país se apropiaría de los beneficios monopolísticos de la compañía.

2ª) Una razón fiscal, la más poderosa, consistente en paliar el elevado déficit público existente a través del aumento de ingresos que supondrían los beneficios de CAMPSA (El Estado se apropiaba del 96% de los beneficios brutos de ventas).

3ª) Otros argumentos como la mejora de los aprovechamientos militares y la formación de stocks o depósitos estratégicos o razones de carácter nacionalista o autarquista.

También es destacable el avance de las industrias militares a lo largo de este periodo (39). Y, aunque de menor importancia, se produce la creación por R. D. de 20 de febrero de 1926 del Consorcio de Panadería de Madrid.



Este protagonismo de la empresa pública permite al profesor Velarde afirmar "desde el Banco de Crédito Local a la C.A.M.P.S.A., pasando por las Confederaciones Sindicales Hidrográficas, existen datos para asegurar que la Dictadura es realmente la fundadora de la empresa

(39) Véase Comín y Martín Aceña (1990), pp. 50.

pública en España" (40).

La labor realizada por la Dictadura, a lo largo de seis años, proporcionó una excelente plataforma para la segunda República, que si bien no creó nuevas empresas públicas significativas consolidó lo ya establecido por el gobierno de Primo de Rivera (41) y dirigió su interés primordialmente a la reforma de la propiedad agraria.

A pesar de esta oleada de creciente participación de la empresa pública en la economía, ésta seguía siendo objeto de crítica a principios del siglo XX. Siguiendo a Comín y M. Aceña podemos destacar la opinión de S. Alba que en su "Proyecto de Ley sobre arriendo de las operaciones de producción de azogue de las minas de Almadén" (42) se quejaba de los bajos rendimientos que obtenía de la misma el Estado dada la calidad de la misma y proponía "acreditada (...) la incapacidad industrial del Estado, hay que entregar las operaciones de producción de las minas de Almadén (...) a una entidad privada". Incluso Prieto, ministro socialista durante la II República, no se mostró partidario decidido de la extensión de la empresa pública y menos aún como nacionalizadora de pérdidas (caso del ferrocarril).



---

(40) Velarde Fuertes, J. (1972), pp.65.

(41) Excepto en lo referente a Confederaciones Hidrográficas, como hemos mencionado anteriormente.

(42) En <u>Programa económico y financiero</u>, Madrid, 1916, pp. 119-121.

CAPITULO 5

TRAYECTORIA DE LA EMPRESA DE LA EMPRESA PUBLICA ENTRE 1939 Y 1983: DE LA AUTARQUIA A LA CRISIS ECONOMICA

1. CUARTA ETAPA: LA EMPRESA PUBLICA DURANTE LA AUTARQUIA Y EL DESARROLLO

En esta etapa que abarca desde 1939 (fin de la guerra civil) hasta 1975 (inicio del periodo de crisis en que se ve inmersa la economía española al igual que el resto de la economía mundial) se observa un avance de la empresa pública quizá desordenado y de un carácter totalmente empirista y sin ningún plan preconcebido.

Dentro de la misma podemos distinguir dos subperiodos:

A.- Periodo de autarquía económica (1939-1959).

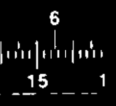
B.- Periodo de crecimiento económico y apertura al

exterior (1959-1975).

1.1. **Periodo de autarquía económica (1939-1959)**

A pesar de que los principios del régimen nacido el 18 de julio de 1936 reconocían la propiedad privada de los medios de producción como puntal básico de su sistema económico, la necesidad de reconstruir el país provoca que a través de una serie de acciones se consolide la figura del estado empresario; de forma que, al finalizar el periodo, la empresa pública ha adquirido un peso importante en múltiples sectores de la economía.

Entre estas acciones cabe citar dentro del sector transportes la estatificación definitiva de los ferrocarriles, regulada por la ley de 24 de enero de 1941, surgiendo así R.E.N.F.E. Esta nacionalización, así como la del transporte aéreo con IBERIA en 1940 y la adquisición de la mayoría del capital de AVIACO en 1954, respondía a razones muy diversas como son la descapitalización y las enormes pérdidas de las empresas ferroviarias privadas, el carácter estratégico del sector (puesto que mediante su control se pueden practicar políticas compensatorias de las caídas en la inversión del resto de la economía dada la importancia de la inversión en tales sectores y aplicar políticas redistributivas o antiinflacionistas mediante el control de sus precios) y al deseo de coordinar los dife-



rentes medios de transporte y obtener economías de escala.

También se produce en esta época el paso a manos del sector público de la C.T.N.E.. Mediante la ley de 14 de mayo de 1945 el Estado se convierte en el accionista mayoritario de esta compañía, con lo que se acaba con el control del capital extranjero sobre esta empresa dentro de un sector prioritario como el de las comunicaciones.

Una pléyade de pequeños ejemplos nos confirman la extensión de la figura de la empresa pública en el terreno de la industria y los servicios. Como recoge Velarde (1), el Estado se convierte en el mayor empresario hotelero del país, ampliando la Red de Albergues y Paradores; también juega un papel muy importante en el terreno de la construcción, fundamentalmente mediante el Instituto Nacional de la Vivienda y mantiene un control activo sobre las compañías marítimas Transmediterránea y Trasatlántica; monopoliza la televisión y posee gran número de emisoras de radio en la búsqueda de un estricto control de la información; la imprenta del Estado adquiere gran peso y, por último, los nuevos juegos de azar - Sorteos de la Organización Nacional de Ciegos y Apuestas Mutuas Deportivas Benéficas- son estatales.

1.1.1. **Creación del I.N.I.**

(1) Véase Velarde Fuertes (1964).

Pero el gran gigante y la consagración de la intervención del Estado en la economía mediante el instrumento de la empresa pública lo ofrece la creación del **I.N.I.** por ley de 25 de septiembre de 1941 (2). Desde entonces, y hasta nuestros días, se convertirá en el principal agente público empresarial y, con la creación del mismo, el sector público asume un intenso papel dentro de las actividades productivas; adoptando una actitud activa en el desarrollo industrial de España y realizando funciones mucho más amplias e incluso novedosas frente a las que tradicionalmente había desarrollado. El I.N.I. atravesará por distintas etapas, derivadas de los cambios dictados por los distintos gobiernos en la política económica, y más concretamente industrial, de los cambios en la coyuntura económica y por qué no de la influencia de

---

(2) Dentro de los numerosos estudios dedicados a analizar los orígenes y evolución del I.N.I. podemos destacar los siguientes: Myro Sánchez, R. "La estrategia de la empresa pública concurrencial en España: un análisis del I.N.I.", Investigaciones Económicas, nº 15, Agosto, 1981 y del mismo autor El I.N.I. en la industria española: especialización sectorial, eficacia económica y rentabilidad, Tesis doctoral, Universidad Complutense, 1980; Boyer, M. "La empresa pública en la estrategia industrial española: el I.N.I.", ICE, nº 500, Abril, 1975; Suárez, A. "El I.N.I., treinta años de experiencia industrial", Economía Industrial, VIII, 95, 1971; Schwartz, P. y González, M. J. Una historia del I.N.I. (1941 - 1976), Tecnos (Madrid, 1978); Braña, J. y Buesa, M. "La intervención directa del Estado en la producción. Algunos aspectos de la actuación del I.N.I. en el periodo 1941 - 1962", Presupuesto y Gasto Público, nº 10, 1981; Martín Aceña, P. y Comín, F., "El grupo I.N.I. en perspectiva histórica: una aproximación cuantitativa (1941 - 1986)" y "La financiación del I.N.I. 1941 - 1986", Papeles de Economía Española, nº38, 1989, y , de los mismos autores, INI. 50 años de industrialización en España, Ed. Espasa-Calpe, 1991.



sus sucesivos presidentes.

Aunque repetidos con prodigalidad, debemos partir como medio indispensable para conocer la trayectoria del I.N.I. de los principios que inspiraron su creación y que quedaron claramente recogidos en la exposición de motivos contenida en el preámbulo y en los primeros artículos de la ley a través de la cual quedó constituido.

El I.N.I. nace con la finalidad esencial de propulsar y financiar la creación y resurgimiento de nuestras industrias. La necesidad de crear un organismo estatal como único agente capaz de protagonizar el proceso de industrialización del país venía dada por el deseo que existía de "vigorizar nuestra economía" para alcanzar el despegue económico del país y alcanzar así una economía potente. Las dificultades que a la misma se oponían procedían básicamente de las siguientes deficiencias:



- Incapacidad del sector privado para acometer ese proceso industrializador, dado que exigía cuantiosas inversiones que, en unos casos, rebasaban su potencialidad económica y, en otros, no ofrecían la rentabilidad necesaria para atraer a los organismos inversores, dado que los beneficios producidos no eran adecuadamente remuneradores. De hecho, como manifiestan Martín Aceña y Comín (3), "puede afirmarse que en el nacimiento del

(3) Martín Aceña, P. y Comín F. (1989), pp. 107.

I.N.I. subyacía una absoluta desconfianza hacia el sector privado y la capacidad de los empresarios españoles".

- El mercado financiero no contaba con las instituciones de crédito adecuadas para financiar esos grandes proyectos industriales, puesto que o bien no atendían los créditos a largo plazo o no contaban con el volumen de recursos necesarios para los mismos.

El desarrollo industrial se imponía como necesario apelando a los "imperativos de la defensa nacional" y el logro de la autarquía económica. Así, el artículo 1º de la ley exponía:

> "Se crea el Instituto Nacional de Industria, entidad de Derecho Público, que tiene por finalidad propulsar y financiar, en servicio de la nación, la creación y resurgimiento de nuestras industrias, en especial de las que se propongan como fin principal la resolución de los problemas impuestos por las exigencias de la defensa del país o que se dirijan al desenvolvimiento de nuestra autarquía económica, ofreciendo al ahorro español una inversión segura y atractiva".

Durante la etapa autárquica la política económica del sector público, buscando la salida al estancamiento en que se veía inmersa la economía española, estaba empeñada en un

proceso de crecimiento "hacia adentro" (4) dirigido a lograr un sistema industrial completo, integrado y autosuficiente mediante la sustitución de importaciones. Se intentaba alcanzar el desarrollo económico español a través de un proceso de industrialización tardía, apoyado en un intervencionismo que reservase el mercado interno a la producción nacional. En definitiva, la política económica tenía una única preocupación: la producción, y un único medio de producción: la producción nacional. De ahí que al I.N.I., cuya actuación inicial se enmarca dentro de este proyecto de política económica autárquica, se le encargue de lograr el autoabastecimiento de materias primas y bienes intermedios sin tener en cuenta los elevados costes en que se podía incurrir por el empleo de técnicas y materias primas poco adecuadas bien por sus altos costes o por su baja rentabilidad. El I.N.I., imbuido de esta industrialización a ultranza a cualquier coste, incidió de manera fundamental en los sectores de industria química, derivados del petróleo, construcción naval, industria del automóvil, transporte aéreo, investigación minera e hidrocarburos, siderurgia y metalurgia, y energía eléctrica, considerados todos ellos de "interés preferente" y con poder de arrastre sobre el resto de la industria (5). Estas primeras actuaciones, caracterizadas por una

---

(4) Expresión acuñada por el profesor Fuentes Quintana en "La crisis económica española", Papeles de Economía Española, nº 1, 1980.

(5) Véase Myro Sánchez (1981), pp. 26-30.

política industrial de especialización en sectores básicos, van a marcar el desenvolvimiento futuro del I.N.I., cargándolo de una fuerza inercial que lo acompañará siempre.

La fuerte concentración sectorial (6) que empieza a desarrollar desde sus orígenes el I.N.I. se pone de manifiesto al observar que el 91,6% de sus inversiones se destinan a tres ramas: sector energético (refino de petróleo (39,1%) y energía eléctrica (16,5%)) (55,6%), industria transformadora (construcción naval, aeronáutica, vehículos automóviles y bienes de equipo) (20,3%), y transportes y comunicaciones (15,7%) (7); destaca la fuerte "vocación" energética que manifiesta el Instituto desde sus inicios.

Al llegar a 1960 se han producido cambios significativos en la distribución de las inversiones del I.N.I. Aunque el sector energético sigue representando un porcentaje importante del total de inversiones (35,5%), éste ha disminuido respecto al de 1950 por la caída de la participación del sector petrolífero a un 16,4%. Pero lo más destacado es que, durante estos años, a la "vocación"

---

(6) Se trata de un amplio programa de especializaciones en aquellas actividades desechadas por la iniciativa privada por altos costes o baja rentabilidad relativa.

(7) Datos referidos a 1950 y tomados de Martín Aceña y Comín (1990).

energética se le ha unido la especialización siderometalúrgica, ya que el porcentaje correspondiente a este sector pasa del 4,9% en 1950 al 36,8% 1960 (8).

Se produce así el despegue y crecimiento del Instituto, que realiza en esta etapa su mayor esfuerzo inversor (9).

En 1950 ya se han creado las principales empresas nacionales: nueve de carácter militar o paramilitar (E. N. Bazán, Torres Quevedo, Hispano Aviación, Marconi, Casa, Eisa, E. N. Hélices, Enosa y Enmasa), ocho con fines autárquicos y de explotación de los recursos naturales (las cinco del sector energía: Encaso, Endesa y Enher, Repesa e Hidroeléctrica de Moncabril, y tres mineras: Adaro, Minera Industrial Pirenaica y Minas de Almagrera S. A.), siete relacionadas con el transporte (E.N. Elcano, Iberia, Atesa, Enasa, E. N. de Rodamientos, Rodamientos SKF y Seat), dos siderúrgicas (Siderúrgica Asturiana y Ensidesa), y otras en los sectores alimentario y químico (Fabricación Española de Fibras Textiles Artificiales, S.A., Hylurgia, S.A. e Indus-

---

(8) Por la creación de ENSIDESA en 1950 y su desarrollo posterior.

(9) La inversión del I.N.I. respecto a la Formación Bruta de Capital Fijo del país pasa de representar el 2,0% en 1946 al 7% en 1960.

trias Gaditanas de Frío Industrial, S.A.) (10).

Entre 1950 y 1960 se produce una ampliación y consolidación del Grupo mediante la creación e incorporación de empresas en el sector energía (tres compañías eléctricas (Hidroeléctrica Moncabril, S.A., Compañía Hidroeléctrica de Galicia y Gas y Electricidad) y dos sociedades de investigación petrolífera (E.N. de Petróleos de Aragón y E.N. de Petróleos de Navarra)), en el sector de transformación (Astilleros de Cádiz, S.A., La Maquinista Terrestre y Marítima (MTM), E.N. Santa Bárbara y E.N. de Optica), en el sector químico (E.N. de Celulosas de Huelva, Motril y Pontevedra) y en alimentación (Frigoríficos Industriales de Galicia e Industrias Frigoríficas). También se integraron en este periodo sociedades como Aviación y Comercio, S.A. (Aviaco), Potasas de Navarra e Industrias Textiles del Guadalhorce, S.A. (11).



Aunque las principales empresas del Grupo fueron fruto de la propia iniciativa del Instituto, también en estos años se realizaron operaciones de salvamento (12) de

(10) Martín Aceña, P. y Comín, F. (1991a), pp 93, ofrecen un cuadro completo de las empresas creadas y participadas por el Instituto entre 1942 y 1950.

(11) Véase Martín Aceña, P. y Comín, F. (1991a), págs. 95 y 96.

(12) En unos casos dichas operaciones se debían a razones de política industrial y, en otros, el INI se veía obligado a intervenir por orden del Gobierno y respondiendo a directrices políticas de carácter general.

empresas privadas que atravesaban problemas económico-financieros. Los ejemplos más destacados de esta situación lo ofrecen Rodamientos SKF, General Eléctrica, S.A., MTM, Intelhorce, Boetticher y Navarro, S.A. y Minas de Almagrera, S.A..

Las empresas creadas obtuvieron resultados positivos dado que contribuyeron a eliminar los más graves estrangulamientos que padecía la economía española, fundamentalmente en el sector siderúrgico, energético y el de transporte, así como a la creación de una fuerza de trabajo industrial más moderna. No obstante, hipotecaron su futuro de cara a una readaptación cuando la economía española comenzase su apertura a la concurrencia en el mercado nacional y en el internacional. Puesto que el Estado se convirtió en el garante de la opción de desarrollo basada en una fuerte política proteccionista creando empresas que nacieron y crecieron apoyadas en el proteccionismo autarquizante, y asumió los costes que de ello se derivaban. En concreto, las empresas del Instituto, siguiendo la política de autoabastecimiento, se habían especializado en actividades con altos costes o baja rentabilidad abandonados por la iniciativa privada, con el añadido de que, si eran productos intermedios, debían ser vendidos a la empresa privada a unos precios no muy alejados de los internacionales, con el fin de no restar competitividad a la industria privada.

Las actuaciones del I.N.I. implicaban necesariamente, una "desvalorización" de los capitales públicos en relación a los capitales privados, y es que, por altos que sean los niveles de protección que acompañen al desarrollo industrial de un país, éste no puede tener lugar al margen de la competencia internacional sin llevar al colapso del crecimiento económico.

Los postulados autárquicos parecen ir cediendo a principios de los 50, década en la que se registra una apertura cierta aunque tímida, comenzando así una transición desde la autarquía extrema a la liberalización económica, hacia la que se orientará la economía española con el Plan Nacional de Estabilización.

"El sistema intervencionista era tan asfixiante y el autarquismo tan utópico, que su mero abandono y el desmontaje constituyó una tarea rápidamente realizable y de gran éxito, tanto objetivo como entre la opinión nacional e internacional" (13).

1.2. **Periodo de crecimiento económico y apertura al exterior (1959-1975)**

La nueva política económica que las medidas estabilizadoras de 1959 incorporaban suponía sobre cualquier otra cosa un cambio respecto del pasado. El propósito

(13) Boyer (1975), pp.100.

último del Plan era lograr una continuidad del desarrollo y facilitar la integración de la economía española en la internacional, comenzando por Europa (14). Como afirma el profesor Rojo, "el Plan de Estabilización implicó el reconocimiento de que las posibilidades de desarrollo del país, dentro de los esquemas característicos de la etapa de la autarquía, estaban agotadas y abrió las puertas de una fase de incorporación de nuevas formas de producción y de vida cuyo resultado habría de ser un cambio acelerado en los años siguientes" (15). El Plan debe concebirse como una reforma que trataba de introducir un sistema de economía libre de mercado que favoreciera la correcta asignación de recursos productivos de la sociedad española y asegurar así el desarrollo de su economía; constituyendo la premisa básica de las altísimas tasas de crecimiento que registra la economía española de los 60.



Dentro de este contexto de mayor apertura hacia el exterior y menor énfasis en la política de sustitución de importaciones, "la intervención estatal tendió a asumir un papel más regulador que productor, haciendo descansar el protagonismo de éste último aspecto en la iniciativa

---

(14) Abrirse al mundo en las condiciones económicas que éste vivía en los años sesenta era así una apuesta sin riesgo para el desarrollo económico, pues éste habría de recibir el efecto beneficioso e impulsor de un comercio exterior en plena expansión.

(15) Rojo Duque, L. A. "Panorama económico" en <u>España perspectiva, 1969</u>, Guadiana, 1970 (mencionado por Fuentes Quintana (1988), pp. 5).

privada" (16).

Durante esta etapa, en la que se realiza la liberalización del sistema económico y el retorno al mercado como mecanismo de asignación de los recursos productivos del país provocando un rápido crecimiento, se produce un cambio importante en el rol que va a desempeñar la empresa pública en el desarrollo económico del país. El I.N.I. (17) perdió cierto protagonismo y redujo su ritmo de expansión.

En la delimitación del nuevo papel de la empresa pública representó una influencia decisiva el informe del B.I.R.D. (Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo) de 1962, en el que se recogían una serie de recomendaciones sobre la economía española, destacando como una de las áreas críticas la empresa pública y, en concreto, el I.N.I. Los consejos tendían a un desmantelamiento paulatino del grupo I.N.I. y se concretaban en los siguientes puntos:

- Necesidad de redefinir el papel de las empresas públicas en el sentido de que el I.N.I. no debería actuar en ningún sector en que la empresa privada tuviese planes

---

(16) Myro Sánchez (1988a), pp. 485.

(17) Cuya historia, tras su creación, es prácticamente la historia de la empresa pública.

activos de entrada y liquidar gradualmente la participación del I.N.I. en algunas actividades. Este principio de subsidiariedad de la empresa pública se recogió claramente en la ley del Plan de Desarrollo de 28 de diciembre, art. 4º, donde se obligaba, antes de crear una empresa del I.N.I., a convocar un concurso para comprobar el desinterés de la empresa privada:

> "... antes de proceder a la constitución de una empresa nacional o de iniciar actividades distintas o establecer otras plantas industriales por las empresas ya existentes, publicará el oportuno anuncio en el "Boletín Oficial del Estado", para que las empresas puedan realizar, dentro del plazo que se señale, las actividades de que se trate, obligándose a alcanzar el volumen de producción que en cada caso se estime necesario".

Se sustituía de este modo la doctrina originaria, que asignaba al I.N.I. el papel de motor del desarrollo industrial, por el principio de subsidiariedad; perdiendo la funcionalidad que poseía en el periodo autárquico al cambiar las orientaciones de política económica.

- El papel del I.N.I. deberá ser el de "precursor industrial que abriera nuevos campos y los desarrollase hasta una fase en que la empresa privada pudiera tomar el relevo".

- Por último, se aconsejaba que la financiación de las empresas rentables se hiciera vía mercado de capitales, es decir, sin ventajas de tipo alguno; y las que presentan pérdidas, deberían ser subvencionadas de forma transparente por el Estado.

La empresa pública padeció los Planes de Desarrollo que crearon un sistema económico indefinible al conservar algo de mercado y diseñar una llamada planificación indicativa destinada a continuos descalabros. El I.N.I. carecía de una línea de actuación y unos objetivos claros y definidos, tanto en el I Plan de Desarrollo como en el II Plan de Desarrollo.

Parece vislumbrarse un cambio que supone un nuevo reforzamiento del grupo dentro de la política industrial con la llegada de López de Letona al Ministerio de Industria en 1969. Con él el principio de subsidiariedad de la empresa pública pasa a concebirse de un modo menos estricto y más favorable a ésta última; asignándosele misiones muy variadas y de gran importancia (contribuir al desarrollo regional, evitar el excesivo predominio de capital extranjero, contribuir a la reestructuración de sectores y empresas promoviendo procesos de concentración en ellos y mantener una posición relevante en sectores básicos, tales como minería, siderurgia, energía eléctrica, petróleo y petroquímica que son sectores estratégicos para



el abastecimiento de la industria del país). También se apunta como objetivo novedoso para los gerentes de las empresas del grupo el criterio de rentabilidad, creyendo que se podía hacerla funcionar con una eficacia similar a la que se supone caracteriza a las sociedades privadas, aunque es precisamente durante esta etapa cuando comienza con mayor intensidad la adquisición de empresas privadas en crisis.

Aún así, se produce un descenso en términos relativos del esfuerzo inversor del I.N.I. provocado por la estabilización de 1959 y el papel subsidiario que el I Plan de Desarrollo asignó al Instituto, representando la inversión del I.N.I. en 1975 el 1,6% de la Formación Bruta de Capital frente al 7% del que partía en 1960 (18).

El crecimiento de la empresa pública a lo largo de este periodo no se va a basar en una diversificación sectorial de actuaciones, sino en una profundización y ampliación de la intervención en los sectores donde ya estaba establecida. Sin embargo, buena parte de esta penetración era fruto de la función que comienza a realizar de "hospital" de empresas privadas en dificultades o en quiebra en los sectores metálicos básicos (siderurgia), material de transporte (astilleros) y energía (combustibles minerales). Unicamente la penetración en el

(18) Datos tomados de Martín Aceña, P. y Comín, F. (1990).

sector de comunicaciones y en el comercio no respondió a estas motivaciones.

Las principales empresas que pasan a formar parte del grupo a lo largo de este periodo son las siguientes:

ENTURSA, HISPANOIL (1965), UNINSA (1966), HUNOSA (1967) (19), ENCE (1968), AESA (1969). Entre 1970-1975 se incorporan en el sector energético ENTASA, ENUSA y ENAGAS, dentro de los astilleros ASTICAN y ASTANO, ENFERSA (sector fertilizantes), dentro del sector alimentario CARCESA, LESA y ENDIASA. Aunque también se producen bajas como las del Grupo SACA, ENIRA, FYPESA, SIASA, Torres Quevedo, EN de Hélices, SIN, Intelhorce y BYNSA entre 1970-1973.

Paralelamente, se lleva a cabo una importante concentración y racionalización dentro del grupo del

---

(19) La intervención estatal en la minería del carbón española a través de HUNOSA requiere una mención especial. HUNOSA se crea en 1967 mediante la agrupación de una serie de explotaciones privadas (Se incorporan, en concreto, 18 empresas mineras) que no habían acometido las inversiones necesarias para mejorar la rentabilidad de las explotaciones viables. La creación de HUNOSA respondió al doble propósito de apoyar ese sector estratégico y de mantener la renta y el empleo en la región asturiana. Desde su creación la empresa registra un elevado y creciente déficit de explotación cubierto mediante subvenciones estatales, atravesando una situación catastrófica que los distintos gobiernos no han sabido ni saben cómo resolver. Un excelente trabajo sobre esta empresa pública es el realizado por Servén, L. "La empresa pública en un sector estratégico: HUNOSA" en La empresa pública industrial en España, 4, 1987, FEDEA.

petróleo mediante la constitución de EMPETROL a través de la fusión de tres empresas de refino en las que el I.N.I. tenía mayoría -la de Puertollano de ENCASO, la de Escombreras de REPESA y la de Tarragona de ENTASA-. Así mismo, en esta etapa se constituye uno de los tres "holdings" que conforman el sector público empresarial español, la Dirección General del Patrimonio del Estado (20). Se trata de un organismo público dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda. El marco legal que regula su actuación se basa fundamentalmente en la Ley de Patrimonio del Estado, aprobada por RD 1022/1964, de 15 de Abril, y en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria aprobado por RDL 1091/1988, de 23 de Septiembre. Se crea y se estructura con el fin de gestionar y administrar el patrimonio estatal. Entre las sociedades en las que participa con capital mayoritario figuran el Banco Exterior de España, Tabacalera, S. A., la Agencia EFE y se encargará de administrar RUMASA desde su expropiación en 1983 (21).



Podemos seguir hablando de una especialización y concentración sectorial el I.N.I. dentro de las industrias básicas. Esto aparece claramente reflejado en los

---

(20) Mero tenedor de acciones con una labor fundamentalmente censora.

(21) Una descripción del Grupo Patrimonio puede encontrarse en Iranzo, J. E. "Una nota sobre el Grupo Patrimonio", Papeles de Economía, nº 38, 1989.

porcentajes de inversión acumulada, capital desembolsado y total de fondos de financiación por sectores.

En 1965, la inversión acumulada en actividades e industrias básicas (minería, siderurgia, metalurgia, producción de energía eléctrica e industrias de transformación petrolífera) ascendía al 73,5% del total y si añadimos las industrias de transformación metálicas (navales, terrestres y aéreas) que representan el 10,4% y los transportes y comunicaciones (9,3%) se sitúa en el 93,2%. En las empresas siderometalúrgicas, energía y sector químico el capital desembolsado asciende al 74,0% y los fondos de financiación al 71,1%, representando el 89,0% y el 87,5% si se incluye la construcción de material de transporte.

En 1975, la estructura sectorial de la inversión del I.N.I. se mantiene con ligerísimas variaciones. Siderometalurgia, que va perdiendo peso, y minería más energía (petróleo, electricidad y gas) absorben el 71,0% de las inversiones, porcentaje que añadido a los de la industria transformadora (13,7%) y a transportes y comunicaciones (8%) se sitúa en el 92,7% de los totales del Instituto.

La inercia derivada de las decisiones tomadas en las primeras décadas de existencia del I.N.I., unida a la

política de asignar al grupo un papel preponderante dentro de sectores básicos y la adquisición de empresas privadas situadas en sectores paulatinamente abandonados por el sector privado que coincidían en gran parte con sectores con amplia presencia del Instituto, conllevó a este proceso de especialización de la empresa pública con el inconveniente añadido de que se sitúa en aquellas fases de producción de menor transformación y menos rentables.

2. QUINTA ETAPA: EL COMPORTAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA ANTE LA CRISIS ECONOMICA (1975-1983)

A mediados de los 70 irrumpe abiertamente en España la profunda crisis económica que está padeciendo la economía mundial. España vivirá este impacto con una intensidad máxima registrando con extraordinaria sensibilidad todos y cada uno de los elementos que definen esta crisis: caída dramática de las tasas de desarrollo (22), aumento galopante de la inflación (23), desequilibrio y endeudamiento exterior (24) y un desempleo creciente (25).

A pesar de que el sistema económico español, un capitalismo corporativo, manifiesta una evidente incapacidad para dar respuestas automáticas a la crisis alterando de forma positiva y flexible la asignación de recursos en el sentido reclamado por la nueva estructura de costes y de precios, paradójicamente no se formularán y



(22) La tasa media de crecimiento del PIB entre 1961 y 1974 fue del 7 por 100, frente a un aumento del 1,1 por 100 en 1975.

(23) Se sitúa en un 14,1 por 100 en 1975 y asciende al 26,4 por 100 en 1977.

(24) En 1975 el déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente alcanzaba un valor del 3,3 por 100 del PIB; en 1977 superaba los 5.000 millones de dólares (-1,8 por 100 del PIB), con una deuda exterior de 12 millones de dólares.

(25) La tasa de paro ascendía al 4 por 100 en 1975 y al 5,6 por 100 en 1977.

aplicarán unas políticas eficientes para el tratamiento de los desequilibrios, que empeoraron con singular gravedad en la segunda mitad de los años setenta. La política económica española no reacciona ante la crisis adoptando como respuesta enérgicos ajustes que remediaran los fuertes desequilibrios que padecía la economía y que readaptaran el proceso económico. Muy al contrario, la actitud ante la crisis en España se caracteriza por el hecho de que el proceso de ajuste a las nuevas condiciones de la crisis es pasivo y tardío, pudiendo incluso llegar a afirmarse que las primeras medidas adoptadas agudizaron aún más la problemática situación, exacerbando los desequilibrios de la economía.

Tras una secuencia de políticas compensatorias (1974) y permisivas (1976 - junio 1977) que se ponen de espaldas a la crisis achacándole, equivocadamente, un carácter temporal y provisional, y subordinando los problemas económicos a los políticos, se opta en junio de 1977, con los Acuerdos de la Moncloa, por aplicar un plan de medidas de ajuste a la crisis económica ante la cada vez más crítica situación que atravesaba la economía española. Esta política de ajuste está integrada por dos grupos de medidas:

- Medidas de saneamiento que buscaban, en primer lugar, alcanzar el equilibrio interno marcando como objetivo prioritario el control de la inflación y, en

segundo lugar, restablecer el equilibrio externo reduciendo el déficit de balanza de pagos por cuenta corriente. Consistían, esencialmente, en una política monetaria y presupuestaria restrictivas, en la fijación de un tipo de cambio realista para la peseta (devaluación) y en el establecimiento de una política de rentas basada en un crecimiento de los salarios en función de la inflación prevista y no de la histórica y en una reducción de las cuotas de la Seguridad Social.

- Medidas de reforma encaminadas a repartir equitativamente los costes de la crisis y a modernizar el sistema económico. Estas medidas de reforma se dirigían al presupuesto y gasto público, el sistema fiscal, sistema financiero, marco de relaciones laborales, la empresa pública y contemplan la iniciación de algunas reestructuraciones productivas en el sector energético, sectores críticos de la industria y la producción agraria.

Si bien los Pactos de la Moncloa se cumplieron en lo relativo a medidas de saneamiento y dejaron sentir muy pronto sus efectos sobre el nivel de precios (la inflación se sitúa en el 16,6 por 100 en 1978) y la balanza de pagos (el saldo de la balanza por cuenta corriente sobre el PIB pasa a ser positivo representando al 0,9 por 100 en 1978), las medidas de reforma no se llevaron a cabo por los sucesivos Gobiernos de la UCD. Incluso las medidas de saneamiento perderán cohesión a partir de 1979, dada la

debilidad política de los Gobiernos de la UCD, experimentando ciertos cambios manifestados en una política monetaria aunque restrictiva más pasiva, una política fiscal más expansiva y una política de tipo de cambio apreciatoria al principio y depreciatoria después. Hasta que en 1983, con la subida del PSOE al poder y su mayoría absoluta, se adopta un modelo claro de ajuste activo.

Dentro de este contexto económico, la crisis sacudirá intensamente a la empresa pública, puesto que la crisis económica ha sido, sobre todo, una crisis de carácter industrial y son cuatro los factores que están detrás de la misma (debilidad de las tasas de desarrollo y de la renta disponible para la adquisición de productos industriales, elevaciones desmesuradas de los costes de producción -shock petrolífero, elevación de los costes salariales y financieros, alzas en los precios de las materias primas, ...-, nueva competencia en el mercado internacional condicionada por las variaciones en la ventaja comparativa y, por último, desarrollo y penetración de la innovación tecnológica). Este mayor impacto relativo de la crisis sobre la industria (que experimenta tasas de crecimiento inferiores a la media de la economía durante todo el periodo con una caída de la tasa media de crecimiento del producto industrial del 5,6 por 100 entre 1970-75 al 0,6 por 100 entre 1975-81) hará patentes la fragilidades de la estructura productiva formada durante los años 60.

Lo más destacado de esta etapa, por lo que se refiere al impacto de la crisis sobre la empresa pública, radica en dos hechos: su importante presencia en sectores críticos y su utilización como instrumento anticíclico.

2.1. **Asentamiento en sectores en crisis**

Por un lado, la empresa pública se encuentra asentada en los sectores industriales más afectados por la crisis: los denominados sectores de demanda débil o sectores en recesión (siderúrgico, construcción naval, textil, ...), sectores hipercríticos que padecían una crisis dentro de la crisis económica general motivada básicamente por el cambio progresivo en la estructura de la demanda industrial, que se desplaza desde productos de estos sectores hacia productos de sectores de demanda intermedia y de futuro.

Existen empresas públicas en los siguientes sectores en crisis:

. Siderurgia integral

Empresa Nacional Siderúrgica, S.A. (ENSIDESA)
Altos Hornos del Mediterráneo (AHM)
Forjas y Aceros de Reinosa, S.A. (FOARSA)

. Construcción naval

Astilleros Españoles, S.A. (AESA)

Astilleros y Talleres del Noroeste, S.A. (ASTANO)

Algunos pequeños y medianos astilleros (Astilleros Canarios, S.A. (ASTICAN) e Hijos de Barreras, S.A. (BARRERAS))

. <u>Sector textil</u>

Textil Tarazona, S.A. (TEXTASA)

Industrias Textiles del Guadalhorce, S.A. (INTELHORCE)

Hytasa

Hilaturas Gossypium

. <u>Bienes de equipo</u>

Aplicaciones técnicas industriales, S.A. (ATEINSA)

La Maquinista Terrestre y Marítima (MTM)

Equipos Nucleares, S.A. (ENSA)

Fábrica de San Carlos, S.A. (FSC)

Babcock-Wilcox Española, S.A. (BWE)

La crisis que padecían estos sectores venía alimentada por varios factores, a su vez interrelacionados:

a) Caída de las ventas en términos reales como consecuencia de la crisis de demanda.

b) Mantenimiento de una capacidad excedentaria y plantillas sobredimensionadas.

c) Instalaciones productivas obsoletas.

d) Desequilibrio financiero (elevado grado de endeudamiento).

e) Creciente acumulación de pérdidas.

Era necesario dar respuesta a los problemas económicos que padecían estas empresas puesto que afectaban a una parte esencial del sistema productivo, al encontrarse en sectores básicos, y alcanzaban un elevado peso relativo en el conjunto de la actividad de cada uno de esos sectores, en concreto en tres, como queda reflejado en el cuadro 1.

A esto se añade el hecho de que dos de esos sectores, necesitados de una reconversión (siderurgia y construcción naval) absorbían en 1982 el 45,9 por 100 del total de pérdidas del I.N.I., pasando al 48,8 por 100 en 1983 (26).

(26) Datos tomados de García Hermoso (1988).

CUADRO 1

PESO RELATIVO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN TRES SECTORES,1982

Sectores	%Ventas	%Empleo	%Valor Añadido	%Inversiones	%Total exportaciones
Siderurgia integral	72,6	71,1	67,7	81,3	80,3
Construcción naval	79,8	74,4	73,8	87,0	96,4
Bienes de equipo	10,6	10,3	10,4	37,6	4,2

Fuente: Gervasio Cordero (1985)

Las circunstancias exigían un proceso de adaptación de estas estructuras industriales al entorno técnico-económico cambiante, con el objetivo básico de mantener o de alcanzar un nivel de competitividad y de viabilidad estables a medio y largo plazo en el ámbito internacional. Sin embargo, esta reestructuración no se llevó a cabo. Los primeros planes de reconversión industrial no se inician hasta 1980. Durante los años anteriores las medidas aplicadas para llevar a cabo la política de reconversión fueron básicamente financieras, ya que el Gobierno, apoyándose en el art. 37 de la Ley 13/1971 sobre crédito oficial, otorgaba apoyo singularizado y excepcional vía crédito a las empresas que lo solicitaban basándose en un plan de viabilidad; se realizaba así lo que se ha venido a denominar una política de reconversión industrial "empresa por empresa". Dichos

fondos no posibilitaron en absoluto efectuar el ajuste que la situación de estas empresas y sectores estaban reclamando. Por ello buena parte de estas empresas, a pesar de la concesión de ayudas públicas, volvían a encontrarse al borde del colapso y solicitaban de nuevo ayuda o su nacionalización.

Entre las empresas públicas, incluidas las empresas privadas que a lo largo del periodo 1975-1982 fueron nacionalizadas, que se beneficiaron de estos créditos excepcionales concedidos por el Banco de Crédito Industrial podemos destacar las siguientes:

Año	Empresa	Importe (M. de ptas.)
1978	AHM	3.500
	ENSIDESA	4.500
1979	E.N. Bazán de Const. Nav. Milit.	3.000
	AHM	4.500
	ENSIDESA	6.500
	Babcock-Wilcox	2.200
	C. Soler Admirall	300
1981	Créditos para la refinanciación de la deuda con el BCI	
	AHM	2.800
	ENSIDESA	17.000

Fuente: Memorias del Banco de Crédito Industrial.

Cada vez se hacía más patente le necesidad de dar un giro a la política de reconversión acabando con la práctica de reestructuración empresa por empresa. En 1980 se inicia el camino de la reconversión sectorial con el RD 2200/1980 de 26 de septiembre para la reconversión de electrodomésticos, el RD 2206/1980 de 3 de octubre para los aceros especiales, el RD 878/1981 de 8 de mayo para la siderurgia integral y el definitivo RDL 9/1981 de 5 de

junio (27), sobre medidas de reconversión industrial, que servirá de marco de referencia en el que se encuadren las actuaciones sectoriales realizadas y a realizar (28). Sin embargo, estos primeros planes de reconversión no lograron atacar a fondo los problemas de los sectores reconvertidos (solo lograron un saneamiento financiero coyuntural e incompleto) y parecen más bien diseñados para "congelar" la situación de los sectores en crisis a la espera de una recuperación de la economía mundial (Xavier Vives, 1988). Hasta 1983 no se reconoce la deficiencia del diseño de estos planes de reconversión y se impulsa un plan decidido.

2.2. Instrumento anticíclico

Por otro lado, a la empresa pública industrial se le asigna un papel anticíclico a lo largo de este periodo con la finalidad de sostener el ritmo de actividad, inversión y empleo. La política económica y la política industrial encargan a la empresa pública la tarea de intentar compensar y mitigar los efectos de la crisis industrial

---

(27) Convertido, con pequeños cambios, en la ley 21/1982 de 9 de junio.

(28) Entre la fecha de aprobación del RDL y de la ley, se aprobaron por decreto la mayor parte de las reconversiones sectoriales (textil, equipo eléctrico para automoción, construcción naval, semitransformados del cobre, componentes electrónicos, acero común y calzado).

sobre la economía española. Las autoridades económicas utilizaron el sector público empresarial como instrumento de política industrial compensatorio y se plantea como norma de actuación una estrategia de crecimiento. Como señala el profesor Cuervo (1984, pp. 117) "las empresas públicas son un claro exponente de la falta de ajuste frente a la crisis; en vez de reacomodar su capacidad productiva han respondido (...) con una "huida hacia adelante" o bien con políticas de diversificación, entrando en nuevas actividades para evitar enfrentarse con la necesidad de adaptación". Así, la figura de la empresa pública sufrirá con mayor énfasis la pasividad y postergación de la política económica española ante los acuciantes cambios que exigen las nuevas condiciones productivas internacionales impuestas por la crisis, ya que hasta bien entrada la década de los años ochenta no se comenzará a realizar el necesario ajuste de esta figura.

Un excelente reflejo de este comportamiento anticíclico del sector público empresarial con respecto al sector industrial de la economía española podemos encontrarlo en la evolución registrada por los niveles de inversión y de empleo de la empresa pública sobre el total nacional entre 1975 y 1983.

	1975	1983
Empleo	3,72%	5,02%
FBCF	12,4%	15,1%

Fuente: Parte IV de este trabajo de investigación y Myro (1988a).

La nota más destacada es este enorme esfuerzo inversor de la empresa pública, a la que las autoridades económicas encomiendan compensar la radical caída de la FBCF privada (29). La mayor parte de las inversiones se dirigieron a sectores en crisis, pero no para financiar nuevos proyectos sino para compensar pérdidas y cierres. Se trató, pues, de una asignación negativa. Este aumento de la inversión se financiará casi al 100 por 100 con endeudamiento de las empresas, lo que se traducirá en una débil estructura financiera que acarreará problemas adicionales a la empresa pública, dado que esta política se realiza en un momento de elevados tipos de interés frente a una baja rentabilidad de las inversiones industriales. No resulta menos significativo el objetivo de mantenimiento a ultranza e incluso el aumento de los puestos de trabajo. Ello condujo a una sobredimensión de plantillas, que se ha



(29) Mientras la tasa interanual de crecimiento de las inversiones en pesetas corrientes en los años 81 Y 82 fue del 30 por 100 para el grupo empresarial público, para el total nacional alcanza un valor del 16,7 por 100 (casi la mitad).

tardado demasiado tiempo en reconocer, a la que hay que añadir el crecimiento de los costes salariales que en general no se correspondieron con un aumento de la productividad. Por todo ello, la pretensión de responder a la crisis con mayor actividad conducirá a un ahondamiento de las pérdidas de la empresa pública.

2.2.1. **Absorción de empresas privadas en crisis**

Dentro de esta estrategia de crecimiento constituye el factor singular más significativo la expansión que algún autor ha denominado "cancerígena" (García Fernández, 1985, pp. 196) de la empresa pública, mediante la absorción por parte del sector público de empresas privadas en crisis dentro de los más variados y variopintos sectores de la actividad económica. Las empresas nacionalizadas no sólo se caracterizaban por sus elevadas pérdidas, sino también por su ineficiencia derivada de estructuras de capital deficiente, reducida productividad, inadecuación de sus productos a la demanda, excesos de capacidad e instalaciones obsoletas.

Así, entre 1975 y 1982 se incorporan al sector público, dentro de esta política de socialización de pérdidas, una larga lista de empresas entre las que destacan las siguientes:

- Astilleros Españoles, S.A. (AESA), dentro del sector de "otro material de transporte" dedicada a la construcción naval. Esta sociedad fue creada en 1969 como resultado de la fusión de Astilleros de Cádiz, S. A., perteneciente al I.N.I., con las compañías privadas Euskalduna de Construcción y Reparación de Buques, S. A. y la Sociedad Española de Construcción Naval. Tras el hundimiento del sector naval en 1975, el I.N.I. se ve obligado a absorber el 50 por 100 privado de AESA en 1976, pasando así a ser el propietario absoluto (100 por 100).

- Grupo de Empresas Alvarez, S.A. (GEASA), La Ibero Tanagra, S.A. (ITSA) y Porcelana de Vigo, S.A. (POVISA), dentro del sector "otros productos manufacturados", las dos primeras, y en el del "papel, artículos de papel e impresión" la última. Empresas de carácter familiar que en 1976 pasan al sector público.

- Hijos de J. Barreras, S.A. (BARRERAS), en el sector "otro material de transporte" dedicada a la construcción naval. Empresa de carácter familiar fundada en 1895 que tras 1975 empieza a presentar problemas con unas pérdidas de 1313 mills. de ptas., un patrimonio negativo de 888 mills. de ptas. y sin pagar las nóminas a su personal, por lo que el I.N.I. inicia su participación con un 51 por 100 de su capital social. Con unos déficits previstos para 1976 y 1977 en constante aumento, se procede a una reducción y posterior ampliación de capital a la que no concurren los accionistas privados, quedando el I.N.I. como único

accionista en 1976.

- Litografías Romero, la participación pública en esta empresa familiar pasa del 0 por 100 al 45 por 100 en 1976.

- Textil Tarazona, S.A. (TEXTASA), dedicada a la fabricación de moquetas dentro del sector textil, se sitúa dentro del sector "textiles y vestidos", su incorporación se produce en 1977.

- Industrias del Frío y Alimentación S. A., dentro del sector de "otros productos alimenticios", se nacionaliza en 1978.

- Imepiel (antes Segarra), empresa familiar dedicada a calzados que en 1978 se trasvasa a la empresa pública, encuadrada en el sector "cueros, artículos de cuero y piel, calzado".

- Altos Hornos del Mediterráneo (AHM), dentro del sector de "minerales y metales férreos y no férreos (excepto radioactivos)". Constituida en 1971 tenía como accionistas principales a Altos Hornos de Vizcaya, United Steel y a los más importantes bancos nacionales. El desplome de la demanda en 1975 pone en evidencia sus desequilibrios productivos y sus elevadas cargas de estructura. En 1978 las pérdidas ascendían a 6.597 mills. de ptas., en ese mismo año el I.N.I. inicia su participación en la empresa con un 33 por 100 del capital, pasando a ser el único propietario en 1979.

- Casimiro Soler Admirall, S. A. (CSB), dentro de " vehículos, automóviles y motores" dedicada a los ro-

damientos, estatalizada en 1979 por decisión del Gobierno.

- S.K.F. Española, S. A., dentro del sector de "productos metálicos, excepto maquinaria y material de transporte", se estataliza en 1979.

- Equipos Nucleares, S. A. (ENSA), dentro del sector de "productos metálicos, excepto maquinaria y material de transporte", se trasvasa al sector público en 1981.

- Sociedad Española de Comunicaciones e Informática, S. A. (SECOINSA), dentro del sector "máquinas de oficina y de tratamiento de informática, instrumentos de precisión óptica y similares", se incorpora en 1979.

- SEAT, dentro del sector de "vehículos automóviles y motores", la participación pasa del 34,7 por 100 al 100 por 100 en 1980 a raíz del abandono de FIAT.

- Babcock-Wilcox Española, S.A. (BWE), dentro de "productos metálicos, excepto maquinaria y material de transporte", empresa de bienes de equipo que en 1980 pasa al sector público.

- Minas de Figaredo S. A. (FIGAREDO), dentro del sector productivo de "hulla, lignito, aglomerados y briquetas y extracción y transformación de minerales materiales radiactivos y coquerías", nacionalizada en 1980.

- Fábrica de San Carlos, S. A. (FSC), dentro del sector "productos metálicos, excepto maquinaria y material de transporte", dedicada a los bienes de equipo, trasvasada al sector público en 1980.

- Agencia de Viajes Marsans, S.A. (MARSANS), dentro de

"actividades anexas a los transportes", se incorpora en 1980.

- Aplicaciones Técnicas Industriales, S. A. (ATEINSA), dentro del sector de "otro material de transporte" dedicada a los bienes de equipo, se traspasa al sector público en 1980.

- Industrias Textiles del Guadalhorce, S. A. (INTELHORCE), dentro del sector "textiles y vestidos", se trata de una empresa que el Estado proyectó erróneamente en 1957, la enajena en 1972 con una coyuntura alcista y la renacionaliza en una fase de crisis en 1980.

- Hilaturas Gossypium, dentro del sector "textiles y vestidos", se integra en 1980.

- Compañía Trasatlántica Española, S. A. (CTE), dentro del sector de "transporte marítimo y aéreo", adquirida en 1981.

- Hytasa, dentro del sector "textiles y vestidos", se hace pública en 1982.

- Prerreducidos Integrados del Suroeste de España, S.A. (PRESUR), dentro del sector de "minerales y metales férreos y no férreos (excepto radioactivos)", se incorpora en 1982.

Evidentemente, no son las únicas empresas que pasan a ser públicas ante el abandono de la iniciativa privada

(30), ya que antes de 1975 hay numerosas empresas del sector privado con dificultades que se incorporan al sector público como mencionamos en la etapa anterior (entre ellas destacan HUNOSA en 1967, La Maquinaria Terrestre y Marítima (MTM) (31), Astilleros y Talleres del Noroeste, S.A. (ASTANO) (32), Unión de siderúrgicas Asturianas, S. A. (UNINSA) (33), La Lactaria Española, S.A. (LESA), dentro del sector alimenticio, adquirida en 1974); y después de 1983, aunque se abandona esta política, también se producen incorporaciones significativas como la de RUMASA, gigante empresarial constituido por 17 bancos que entra en crisis amenazando el equilibrio del sistema financiero; para resolver el problema se recurre a la nacionalización integrándolo dentro del Grupo de Patrimonio del Estado afirmando que no tiene finalidad de permanencia (34)

---

(30) Este cometido lo viene cumpliendo la empresa pública desde sus orígenes.

(31) Dentro de productos metálicos, excepto maquinaria y material de transporte", creada en 1956; el I.N.I. va incrementado su participación hasta hacerse con la mayoría en 1971.

(32) Creada en 1944 está al borde de la quiebra desde 1970 lo que provoca su compra por el I.N.I en 1972.

(33) Creada en 1961, el I.N.I. comenzó a participar en la sociedad en 1966, hasta que en 1969 el Instituto adquiere el control de la sociedad, para integrarla finalmente en ENSIDESA en 1973.

(34) Aunque lo mismo puede postularse de todas las operaciones de salvamento encomendadas a la empresa pública.

(35) y la del sector autopistas (AUDASA, AUCALSA) en 1984.

Sin embargo, es evidente que a lo largo del periodo 1975-1982 contemplamos la incorporación acelerada de empresas privadas con dificultades al sector público empresarial (36). Su desaparición se quiso evitar bien por considerar sus prestaciones imprescindibles o bien para evitar mayores destrucciones de empleo. De este modo, la empresa pública se vio obligada a asumir responsabilidades ajenas, que correspondían al accionista privado, y que repercutían muy negativamente sobre sus cifras de resultados puesto que la incorporación de estas empresas al sector público empresarial supuso un incremento del tamaño del mismo, pero con empresas que vienen con problemas financieros, de falta de productividad, de obsolescencia de sus instalaciones y de falta de mercados para sus productos. A esto hay que añadir que, frente a la crisis que padecían, las operaciones de "salvamento" no se

---

(35) Sobre el tema se han escrito ríos de tinta. El lector interesado puede consultar: Del Moral, J. "El proceso de reprivatización del grupo Rumasa" Papeles de Economía, nº 38, 1989; Granados Díaz-Pines, J. Mª "Rumasa: Ejemplo de heterodoxia empresarial", ICADE. Revista de la Facultad de Derecho y C.C. Económicas, nº 7, 1.986; "Rumasa. La expropiación del siglo", Banca Española, Vol.3, nº 164, Diciembre, 1983; Pereda, A. "Rumasa: improvisación, improvisación", Actualidad Económica, nº 293, Marzo, 1983; y "Rumasa ¿Por qué la expropiación?", Actualidad económica, nº 292, Marzo, 1983.

(36) Ver anexo de altas y bajas en las CEP, dentro de la parte IV de esta investigación.

plantearon para solucionar el problema mediante la adopción de medidas de saneamiento y reestructuración que atajaran la caótica situación por la que atravesaban estas empresas sino que la administración sólo instrumentó una política de apoyo y sostenimiento de las mismas. El trasvase al sector público de estas empresas sólo sirvió para demorar la adopción de decisiones que requerían un fuerte ajuste de capacidades dada la evidente caída de la demanda. Con ello, lo único que se hizo fue alargar la agonía de muchas de ellas, realizando una gran operación redistributiva sin una finalidad clara. Lo que se pretendía era evitar a los gestores privados, en primer lugar, y a las autoridades públicas, en segundo, la aplicación de medidas impopulares (como el cierre empresarial).

Es interesante distinguir los efectos de esta avalancha de empresas con dificultades sobre la configuración de la empresa pública industrial en España y precisar sus implicaciones en cuanto a la situación relativa de la misma. La consecuencia lógica es que el conjunto de empresas privadas traspasadas al sector público en esos años era responsable en 1983 de 121.097 millones de pérdidas (véase cuadro 2) que representaban el 35,59 por 100 de las pérdidas del total de empresas públicas no financieras (37). En concreto, el grupo de empresas integradas en el I.N.I. por retirada de la iniciativa

(37) Ascendían en 1983 a 340.277 millones de pesetas.

privada, la mayoría de las adquiridas durante el periodo 1975-1982, registraba unas pérdidas en 1983 que ascendían a 116.000 millones de pesetas, lo que supone que el 56,79 por 100 del déficit del Instituto (situado en 204.226 mills. de ptas. en 1983) proviene de empresas privadas incorporadas en ese periodo.

Los efectos de la estatalización de empresas en crisis sobre los resultados del I.N.I. se verán agravados por la creación del Instituto Nacional de Hidrocarburos (I.N.H.) por ley 45/1981 de 28 de diciembre, dado que supone la segregación de una parte sustancial de los activos más saneados del Instituto, las divisiónes de petróleo, petroquímica y gas. La creación del I.N.H., el tercer y último "holding" público, constituye, en esta etapa, una medida aislada de política sectorial para la empresa pública, puesto que agrupa bajo una misma dirección las empresas públicas del sector hidrocarburos y se convierte en el coordinador de la política de los mismos (38). Las empresas que pasaron a ser controladas por el I.N.H., unas procedentes del I.N.I. y otras controladas por el Estado, son las siguientes:



- Empresa Nacional de Investigación y Experimentación

(38) Sobre su creación y evolución ver Boada, C. "El I.N.H. en la política energética española", Papeles de Economía Española, nº 14, 1.983 y Fanjul. O. "La empresa pública en el sector de hidrocarburos", Papeles de Economía, nº38, 1989 y "Proceso configurador del INH", Economía Industrial, marzo-abril, 1986.

del Petróleo, S. A. (ENIEPSA).

- Empresa Nacional del Petróleo S. A. (EMPETROL).
- Alcudia, S. A.
- Bioquímica Española, S. A.
- Calatrava, Empresa para la Industria Petroquímica, S.A.
- Isplasa, S. A.
- Paular, Empresa para la Industria Química, S.A.
- PETROLIBER, S. A.
- Hispánica de Petróleos, S. A. (HISPANOIL).
- Empresa Nacional del Gas, S. A. (ENAGAS).
- Butano, S. A.
- Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, S. A. (CAMPSA).
- Corporación Española de Hidrocarburos, S. A.
- Aguas de Letur, S. A. (AGULESA).
- Aplesa.

CUADRO 2

EMPRESAS INCORPORADAS AL SECTOR PUBLICO DURANTE EL PERIODO 1975-1982

EMPRESA	AÑO INCORPOR./ MAYORIA	RESULTADOS 1983 (Mills. ptas.)
AESA	1976	- 40.140
GEASA	1976	- 2.151
BARRERAS	1976	- 3.124
TEXTASA	1977	- 568
AHM	1978	- 9.338
IMEPIEL (Pº)	1978	- 921
CSB	1979	- 578
SKF	1979	- 248
ENSA	1981	- 2.337
SECOINSA	1979	- 1.882
SEAT	1980	- 35.779
BWE	1980	- 12.466
FIGAREDO	1980	- 386
FSC	1980	- 1.009
MARSANS	1980	- 1.366
ATEINSA	1980	- 168
INTELHORCE (Pº)	1980	- 3.294
GOSSYPIUM (Pº)	1980	- 280
CTE	1981	- 611
FOARSA (*)	1981	- 3.849
HYTASA (Pº)	1982	- 602
		- 121.097

(*) Forjas y Aceros de Reinosa S. A. , dentro del sector de siderurgia integral, segregada de AESA en 1981.

Fuente: Ministerio de Industria y Energía "Informes anuales sobre la industria española"

La explicación de esta actitud de pasividad, e incluso estrategia de crecimiento, ante los problemas económicos que surgieron a raíz del choque petrolífero de 1973 no puede explicarse por la extremadamente ingenua posibilidad de que los gobiernos que dirigieron la política económica

durante este periodo no reconocieran la gravedad del problema; sino que existe otra justificación más plausible. En el caso de España, la crisis industrial y económica coincide con la transición política más importante de los últimos 40 años y de ahí que los sucesivos Gobiernos, frente a la necesidad de resolver problemas políticos e industriales, juzgaran oportuno actuar con más énfasis en el frente político que en el frente económico. Como muy acertadamente señala García Fernández (1990, pp. 235)

> "La etapa de 1977-1982 no debe ser examinada bajo el prisma de la racionalidad empresarial en el proceso de elaboración de la política industrial. Existe una lógica política en circunstancias nada fáciles que podría justificar diversas acciones de UCD en política industrial". Y continúa, "se intenta dar soluciones políticas razonables a problemas cuya única solución empresarial era la quiebra".

Por lo tanto, la valoración que se realice de la política empresarial pública seguida a lo largo de este periodo debe tener en cuenta que, medidas que desde un punto de vista estrictamente económico cabe calificar de inapropiadas e, incluso, irracionales, puede que estén justificadas por haber posibilitado la consecución de objetivos extraeconómicos como fue en España la eliminación de una conflictividad social que pusiera en peligro el proceso de transición política. De ahí que los procesos de

nacionalización de empresas, que tan inadecuadamente se realizaron desde una óptica económica y que marcaron la evolución de la empresa pública en ese periodo y en el futuro, encuentran su justificación última en ese intento de evitar los costes sociales y la conflictividad que de sus cierres se podía derivar. Según Croissier (1985, pp. 28)

> "Antes de 1975 se asiste a una serie de nacionalizaciones ligadas a intereses poco confesables en muchos casos o, como mínimo, dudosos, con ganancias para los accionistas privados que nacionalizan estas empresas. Por el contrario, en el periodo 75-82, de lo que se trata fundamentalmente, entiendo es de ganar paz social mediante la absorción de estas empresas por parte del sector público".

Este comportamiento de la empresa pública durante el periodo 1975-1983, se tradujo en un aumento de la importancia de la misma en la economía, medida a través de su participación en el PIB, en la remuneración de los asalariados y en el empleo (El VABpm/VABpm nacional pasó de representar el 5,6 por 100 al 7,6 por 100, la remuneración de asalariados en la empresa pública respecto al total se sitúa en el 5,9 por 100 en 1975 frente al 9,5 por 100 en 1983 y el empleo en la empresa pública sobre el empleo

total creció del 3,72 por 100 al 5,02 por 100 (39)).

Continúa su especialización en los mismos sectores básicos en que se había instalado en los periodos anteriores. Si analizamos la composición por ramas de actividad del VABpm de las empresas públicas vemos que en 1975 (40) energía y agua absorbían el 10,5 por 100, industrias manufactureras el 31,8 por 100 y transportes y comunicaciones el 35,8 por 100, mientras que estos mismos porcentajes para 1983 ascienden al 15,1 por 100, 19,1 por 100 y 33,1 por 100 respectivamente. Si tomamos como referencia la participación de las empresas públicas en el VABpm de las diferentes ramas de actividad a nivel nacional, nos encontramos con que energía y agua representaban el 15,08 por 100 en 1975 frente al 31,57 por 100 en 1983; dentro de las industrias manufactureras, las metálicas básicas participan en un 28,6 por 100 en 1975 y un 23,6 por 100 en 1983; y, por último, transportes (41) suponían el 32 por 100 en 1975 y el 28 por 100 1983.

Unido a este mayor peso de la empresa pública en la

---

(39) Datos tomados de la parte IV de este trabajo y Myro (1988a).

(40) Datos tomados de la parte IV de esta tesis doctoral.

(41) Comunicaciones no puede analizarse en esta comparación dadas las distintas formas de tratar la información que efectúan la CNE y las CEP.

economía se desencadena un proceso de necesidades de financiación crecientes que pasaron de 173.495,7 mills. de ptas. en 1975 a 340.277 mills. de ptas. en 1983, alcanzando su máximo en 1981 con un valor negativo de 532.923,6 millones de pesetas.

CUADRO 3

NECESIDAD DE FINANCIACION DE LA EMPRESA PUBLICA DURANTE EL PERIODO 1970-1983

AÑO	NECESIDAD DE FINANCIACION (En mills. ptas.)
1970	-52.345,2
1971	-68.127,2
1972	-83.557,0
1973	-63.826,8
1974	-139.746,6
1975	-173.495,7
1976	-145.211,0
1977	-196.153,8
1978	-152.283,7
1979	-274.911,5
1980	-470.988,4
1981	-532.923,6
1982	-458.497,3
1983	-340.277,0

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), "Cuentas de las empresas públicas".

El desequilibrio alcanzó tal gravedad que el Gobierno decidió incluir en la Ley de Presupuestos para 1982 la subrogación por el Estado de las obligaciones emitidas por el INI hasta un importe total de 120.000 mills. de ptas. Para 1983 se mantuvo la operación de subrogación, la cifra en este ejercicio se situó por encima de los 85.000 mills. de ptas.

Este crecimiento vertiginoso de los resultados negativos en la empresa pública no sería explicable sin hacer referencia a la profunda crisis industrial que atravesamos así como a la práctica sistemática del "principio de subsidiariedad" no sólo en lo que se refiere a la incorporación al sector público de empresas no rentables procedentes del sector privado, mencionado con anterioridad, sino también a la continuada política de la especialización de la empresa pública en sectores y actividades de menor valor añadido, en la sustitución de importaciones de materias primas y productos básicos que necesitan altas inversiones y ofrecen una escasa rentabilidad, el desarrollo de una política de precios dirigida a asegurar inputs de bajo coste a industrias privadas, la renuncia a una política comercial beligerante como consecuencia del "respeto" a las cuotas del mercado establecidas, etc. Tampoco conviene olvidar las particularidades organizativas de la empresa al explicar la conducta de la misma ante la crisis. Como expone el profesor Alvaro Cuervo (1984, pp. 116)

> "La empresa pública se caracteriza organizativamente por poseer unas estructuras burocratizadas, muy centralizadas, (...), unos rígidos estatutos de personal, un personal fuertemente sindicalizado, sin confianza en la dirección".

Este tipo de estructura raramente se anticipa e

introduce los cambios y ajustes necesarios ante unas nuevas condiciones económicas. Al contrario, se caracteriza por el inmovilismo y la falta de flexibilidad para hacer frente a las exigencias derivadas de la nueva situación económica. Todos los actores relacionados con la empresa pública tienden a conservar su posición y frenar cualquier modificación. La dirección no asume el riesgo empresarial y tiende a trasladar los problemas al más alto nivel jerárquico posible puesto que se siente amenazada, con responsabilidad y sin poder; reduciendo la administración de la empresa a la mera ejecución de directrices recibidas, lo cual no favorece la anticipación y la adaptación al entorno.

PARTE III. ESTRATEGIAS ACTUALES EN TORNO A LA EMPRESA PUBLICA (DESDE 1983 A NUESTROS DIAS)

El nuevo Gobierno realiza en 1983 un diagnóstico sobre las causas de la crisis española y los diferentes frentes que debía atacar la política económica para luchar contra ella que coincide esencialmente con el análisis que se venía efectuando desde los Pactos de la Moncloa. La política económica llevada a cabo por el Gobierno del PSOE se puede condensar en los siguientes puntos.

- Políticas de saneamiento o ajuste global que se materializaron en una política monetaria restrictiva que controle la cantidad de dinero y los tipos de interés, una política fiscal moderada restrictiva, una política salarial que modere los costes del trabajo (1) y una política cambiaria depreciatoria al principio y ligeramente apreciatoria a partir de 1986; obtuvieron un éxito importante, en primer lugar, en la reducción de la inflación y el equilibrio externo (2) y, en segundo lugar, a partir de 1986 se produce también un aumento notable de la inversión, la producción y el empleo (3).

- Políticas de reforma o ajuste positivo dirigidas al mercado de factores para conseguir mayor flexibilidad en el mercado de trabajo y mayor competencia en el mercado

---

(1) Esta política salarial al dejar de ser concertada, tras 1986, da lugar a un crecimiento sensible de los salarios reales.

(2) Logros que se ven en peligro desde la segunda mitad de 1987 por un empeoramiento del saldo de la balanza por cuenta corriente y un rebrote de las tendencias inflacionistas.

(3) Aunque se mantiene todavía en cotas muy elevadas.

financiero (eliminando restricciones) unido a ajustes en sectores básicos: energía, producción industrial (reconversión), producción rural y transportes.

Sin duda uno de los hitos más destacados de estas políticas de reforma fue la reconversión que acometió el PSOE en el sector industrial. Los principales ejes de actuación del gobierno socialista dentro de la política de reconversión fueron tres:

. En parte de los sectores con reconversión ya iniciada por los gobiernos anteriores se limitó a proseguir y concluir, sin modificaciones especialmente relevantes, los procesos comenzados (es el caso de los sectores de componentes electrónicos, equipo eléctrico para la automoción, semitransformados del cobre y otros).

. En el resto de los sectores declarados en reconversión (siderurgia integral, aceros especiales, construcción naval y electrodomésticos de línea blanca), el "núcleo duro" de la reconversión y los realmente fundamentales, centró todos sus esfuerzos y se emprendieron nuevas y tajantes medidas (saneamiento laboral, financiero, inversiones, ...) dado que los ajustes iniciados habían fracasado y/o necesitaban abordar una nueva fase de reconversión.

. Se declararon nuevos sectores y grupos de empresas en reconversión (fertilizantes, grupos ERT e ITT, ...).

Las empresas públicas se consideraban un instrumento esencial de la política industrial, tanto en el proceso de reconversión de sectores en crisis como en la potenciación de actividades de futuro.

Entre las principales medidas de reconversión destaca la Ley 27/1984, de 26 de julio, de Reconversión y Reindustrialización. Los principales objetivos que perseguía esta norma eran cuatro: 1) modernización tecnológica de las empresas y reorientación de su especialización productiva con objeto de mejorar su productividad y competitividad; 2) un ajuste rápido en la capacidad de las instalaciones y en las plantillas para configurar unidades de producción de dimensiones adecuadas; 3) freno al trasvase de fondos públicos hacia las empresas en crisis, y 4) contención de la desindustrialización progresiva de la economía española. También hay que citar el Real Decreto 335/84, de 8 de febrero, por el cual se regulan los Fondos de Promoción de Empleo, el Real Decreto 2001/84, de 24 de octubre, que desarrolla las características y condiciones de los créditos y avales establecidos en la ley 27/1984, la creación de la figura ZUR (Zona de Urgente Reindustrialización) y, por último, la enmienda de adición en la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, por la que se prorrogaba la vigencia de algunos capítulos de la ley 27/1984 con miras a realizar el denominado "ajuste permanente".Este



planteamiento supone el reconocimiento de que estamos en presencia de cambios estructurales en las condiciones que determinan las competitividad de las empresas y sectores, y que obligan a un esfuerzo permanente de adaptación y ajuste a dichas condiciones.

A finales de 1991 el gobierno anuncia la necesidad de una nueva reconversión industrial que afectaría de nuevo, fundamentalmente, a la cornisa cantábrica (4) y, en concreto, a la siderurgia, construcción naval y minería pública. Estos sectores deben entrar en un nuevo ciclo de reestructuración empresarial y de ajuste duro. La respuesta de los sindicatos no se ha hecho esperar rechazando la posibilidad de ese nuevo ajuste y fijando el problema en la necesidad de una reindustrialización que, a su juicio, debe acometer básicamente el sector público, dada la escasa capacidad privada. La importancia de apoyar iniciativas que supongan el desarrollo de nuevas actividades productivas con futuro es una realidad asumida por el gobierno que ya manifestaba en el Presupuesto por Programas y Memoria de Objetivos. Ministerio de Industria y Energía. Presupuestos Generales del Estado para 1989 "... no puede concluirse que la reconversión sea una estrategia en sí misma, ya que incluso en aquellos sectores sometidos a una crisis

(4) Un análisis reciente para la región de Asturias puede encontrarse en Diagnóstico sobre la situación económica de Asturias, Programa de Investigación sobre Estrategias de Reindustrialización de Asturias (ERA), Manuel Castells (Dir.), Documento de trabajo nº 1, 1992, Madrid-Oviedo.

estructural, resulta necesario desarrollar nuevas iniciativas dentro de estrategias empresariales. En unos casos dichas estrategias deberán centrarse en un mayor grado de concentración empresarial (fertilizantes, aceros especiales y acero común) y en otros en una mayor diferenciación del producto (textil) o en la racionalización de la estructura productiva (siderurgia integral, acero común). Asimismo, una parte importante de este Programa lo componen las inversiones de carácter reindustrializador que permiten conseguir un tejido industrial, acorde con las necesidades de nuestra economía. Desde esta doble óptica este Programa tiene como meta garantizar, a medio plazo, la competitividad de la industria española en la perspectiva de su apertura al espacio económico internacional, por medio del redimensionamiento y la modernización de los sectores en crisis, así como la canalización simultánea de los recursos liberados hacia nuevas actividades productivas con futuro (5). Sin embargo, la exigencia sindical de reindustrialización a través de la empresa pública supone pedirle que asuma una actividad sin expectativas de rentabilidad,al menos a corto plazo; puesto que las zonas afectadas se caracterizan por padecer unas deficiencias determinantes de cara a una reindustrialización, como son la falta de infraestructuras y de capital humano cualificado

---

(5) Recogido por Calle Saiz, R. (1990).

Al comienzo de este periodo nos encontramos con que el Sector Público Empresarial se enfrenta a una crisis profunda. La empresa pública española no ha sabido acomodarse a las nuevas condiciones económicas establecidas por la crisis mundial y parte de una situación de pérdidas crecientes configurada como resultado del efecto combinado de distintos factores (comentados en el periodo anterior) que han ido deteriorando su estado. Asistimos a una fuerte pérdida de productividad en la empresa pública motivada por la caída en las cifras de ventas al tiempo que se producía un aumento sustancial del volumen de empleo, unida a un crecimiento salarial por encima de la media de la economía nacional. Al mismo tiempo padece un fuerte desequilibrio financiero y soporta unos elevados costes financieros provocados en buena medida por el enorme esfuerzo inversor abordado y financiado casi al 100% vía financiación ajena (6), así como por las elevadas pérdidas.

La necesidad de racionalizar el sector público empresarial condujo a la adopción de importantes decisiones. Era necesario corregir los desequilibrios en que se veía inmersa la empresa pública y esa necesidad delimitó las líneas de actuación que han protagonizado el comportamiento de la empresa pública a partir de 1983.

---

(6) Las tasas de rentabilidad de las inversiones acometidas no fueron en absoluto compensadoras de los costes financieros en que se había incurrido.

La estrategia abordada podría sintetizarse en los siguientes términos:

A.- Reestructuración de la empresa pública.

Plantea una doble tarea:

1.- Saneamiento. Los puntos clave donde se juzga necesario el ajuste y la introducción de criterios de mercado son los referentes a racionalización de la estructura financiera y aumento de la rentabilidad económica, esta última exige como condición previa in-eludible la reducción de los costes de personal mediante un ajuste de los excedentes de plantilla y una reducción de los salarios reales.

2.- Reordenación organizativa de la empresa pública.

B.- Privatización.

A continuación se analiza con detenimiento en qué han consistido y cuál puede ser el balance de los resultados obtenidos por cada una de estas líneas de actuación.

CAPITULO 6

REESTRUCTURACION DE LA EMPRESA PUBLICA

1. SANEAMIENTO

En este análisis se utilizará la base de datos de la Central de Balances del Banco de España, que nos ofrece una información muy valiosa para el conocimiento de la situación y evolución de la empresa pública española. Dicha base reúne los datos remitidos voluntariamente por un conjunto de empresas, no la totalidad, lo que da lugar a una serie de sesgos (7). A pesar de las limitaciones que supone el hecho, la Central de Balances proporciona indicaciones muy útiles sobre la evolución de la actividad y los procesos de inversión y financiación.

---

(7) Entre ellos destacan el mayor peso de las grandes empresas y, dentro de éstas, las industriales (quedando infrarrepresentados el sector agrario y el de servicios). Dentro de la industria, las empresas de sectores básicos (energía, comunicación, transporte, siderurgia, metalurgia de transformación, automóvil, etc.) predominan sobre las restantes actividades.

Para realizar el estudio, sobre una base homogénea, de la evolución en el tiempo de las empresas públicas se ha utilizado un subconjunto de "empresas comunes" constituido por aquellas empresas que cumplimentaron el cuestionario de forma coherente en los ejercicios 1983-1988 y que constituyen un conjunto adecuadamente representativo de las empresas públicas a lo largo del periodo analizado.

El intervalo temporal de estudio (1983-1988) se ha caracterizado por la intensidad de las transformaciones estructurales del marco económico general en el que las empresas actúan. Este proceso ha tenido lugar en el tránsito de un sistema económico básicamente cerrado a otro caracterizado por la amplia apertura al exterior.

En el sexenio se distinguen claramente dos periodos diferenciados, cuya línea de separación se situaría en el año 1986. El conjunto de acontecimientos que respaldan dicha partición temporal, y que cabe apuntar como impulsores del cambio, son la incorporación de España a la CEE, la caída de los precios internacionales del petróleo y otras materias primas y, como coadyuvantes, el conjunto de medidas tomadas en 1985 con el fin de relanzar la actividad productiva, tras el esfuerzo de saneamiento realizado en años anteriores.

Estos condicionantes económicos han tenido una

especial relevancia en la evolución empresarial durante el periodo 1983-1988. En el primer subperiodo, las empresas culminaron el proceso de reajuste y saneamiento inducido por la larga etapa de crisis económica. La reestructuración acometida permitió una recuperación visible a partir de 1986 con una evolución satisfactoria del ahorro de las empresas no financieras, el factor que contribuyó de una forma más destacada a este comportamiento lo constituyó una mejor gestión financiera. La actuación central en este área consistió en la reestructuración de la financiación mediante la sustitución de fuentes tradicionales por otras nuevas y, sobre todo, mediante el aumento de los recursos internamente generados. Todo ello fue posible, en definitiva, por el empleo de la financiación autogenerada en disminuir los recursos ajenos más costosos (8), a lo que se sumó la creciente liberalización y transparencia de que se han ido dotando los mercados financieros que han permitido ampliar las posibilidades de captación de recursos y, simultáneamente, reducir su coste efectivo.

1.1. **Racionalización de la estructura financiera**

El ajuste y el saneamiento financiero constituye un primer elemento clave del comportamiento reciente de las

(8) La mejora de los resultados permitió engrosar el volumen acumulado de fondos propios y una caída de las necesidades de apelación a la financiación ajena, realimentando el proceso de saneamiento financiero.

empresas públicas españolas.

La situación financiera de una empresa nos permite conocer su grado de riesgo incorporado y su capacidad de crecimiento interno a partir de los recursos generados. Aunque esta afirmación quedaría matizada en el caso de la empresa pública dado que el riesgo asociado a una determinada composición de la financiación se ve disminuido de forma apreciable puesto que el avalista explícito o implícito es el Estado y, además, su capacidad de crecimiento, por la misma razón, puede ser independiente de sus resultados y su endeudamiento.

También conviene recordar, antes de analizar la situación y la evolución de la estructura financiera de la empresa pública a lo largo de este periodo, que no se puede hablar de estructuras financieras ideales. La conveniencia o no de una determinada estructura financiera (mayor o menor peso de los recursos ajenos respecto a los recursos propios) depende de la comparación entre el coste de la deuda y al rentabilidad de la inversión de los activos financiados con dichos fondos. Si el coste de la deuda es inferior a la rentabilidad de la inversión, a la empresa le conviene endeudarse puesto que se origina un impacto positivo (efecto apalancamiento positivo) sobre la



rentabilidad de los fondos propios (9). Si, por el contrario, la rentabilidad de la inversión es inferior al coste de la deuda, a la empresa no le interesa acudir a la financiación ajena dado que se produce un efecto negativo de apalancamiento (10).

Un argumento adicional a considerar dentro de este aspecto es el hecho de que podría ser defendible que la empresa pública se financie en mayor medida con recursos ajenos (11) puesto que esto puede ser un incentivo al uso racional de los recursos derivado de la existencia de costes financieros explícitos. Así evitaríamos caer en el error de que los recursos propios no deben remunerarse y la financiación ajena será de una ayuda inestimable a la hora de calcular el verdadero coste de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas.

Al comienzo de este periodo la estructura financiera de la empresa pública se caracteriza básicamente por un

---

(9) Aunque en general, una dependencia excesiva de la empresa de capitales ajenos puede ser un factor limitativo de su capacidad de crecimiento futuro.

(10) En este último caso se recomienda acudir a los recursos propios para paliar este impacto negativo, aunque habría que tener en cuenta en este caso que los recursos propios también tienen un coste, el coste de oportunidad, y el no contabilizar ese coste significa no recoger la realidad.

(11) Siempre que el grado de endeudamiento de la empresa no incida negativamente en el coste de aquellos recursos que capte del mercado.

elevado grado de endeudamiento, una mayor participación de la financiación a medio y largo plazo, unos elevados gastos de endeudamiento (superiores a la rentabilidad de los activos financiados con esos recursos ajenos) y un proceso de descapitalización creciente. Era pues necesario un proceso de fortalecimiento financiero.

A lo largo del periodo 1983-1988 se produce un cambio notable en la financiación de la empresa pública, así como un enorme esfuerzo de capitalización. Para comprobarlo basta con estudiar la evolución temporal de algunos indicadores significativos dentro del análisis financiero (Véase cuadro 1).

CUADRO 1

ESTRUCTURA FINANCIERA DE LA EMPRESA PUBLICA
(Porcentajes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Tasa de Endeudamiento	155	143	149	130	119	104
Capital social/Pasivo remunerado	17,93	20,32	22,15	24,43	24,02	24,75
Autonomía financiera	39,14	41,17	40,16	43,5	45,65	49,11
Autofinanciación/Total empleos	18,74	24,18	20,54	45,92	45,53	53,54
Autofinanciación/Necesidades financieras permanentes	24,33	28,79	23,5	54,47	45,54	54,13

FUENTE: Central de Balances del Banco de España

Si tomamos como ratio de referencia **el coeficiente de**

endeudamiento de la empresa pública, definido como el cociente entre recursos ajenos y recursos propios (patrimonio neto) (12), observamos que ha experimentado una reducción paulatina pasando del 155 por 100 en 1983 al 104 por 100 en 1988; cifras que reflejan con claridad la mejora de la estructura financiera de la empresa pública que tanto por vía de transferencias como de aportaciones de capital han sido capitalizadas de forma importante en los últimos años. Sin embargo, las posibilidades de reducir la financiación ajena de las empresas públicas se han visto considerablemente limitadas por las restricciones derivadas de la política de contención del déficit de las Administraciones Públicas, así como por la importancia de los fondos presupuestarios que se destinan a la compensación de las elevadas pérdidas de las empresas públicas. Dentro del conjunto de empresas públicas conviene resaltar que las empresas manufactureras registran unos niveles de endeudamiento mayores y son dos sectores concretos (productos metálicos y construcción naval) los que alteran sustancialmente los valores del coeficiente de endeudamiento puesto que en ellos se encuentran un buen número de empresas con patrimonio neto negativo, debido a la existencia de fuertes pérdidas acumuladas. No obstante, son, a su vez, las empresas manufactureras las que experimentan un descenso superior en su tasa de

---

(12) Donde el agregado recursos ajenos engloba los recursos ajenos a medio y largo plazo más la financiación a corto plazo con coste.

endeudamiento a lo largo del periodo, hecho que pone de manifiesto la adopción de medidas de reconversión, mediante el saneamiento financiero, que se llevaron a cabo en los sectores en crisis a partir de 1983. De hecho, según estimaciones de Navarro (1990), las dos terceras partes de los recursos públicos absorbidos por la política de reconversión se destinaron a las empresas públicas, beneficiándose éstas además en mayor medida que las empresas privadas de modalidades de ayuda financiera más ventajosas, según este mismo autor, dado que el porcentaje de ayudas recibidas en forma de aportación de capital o subvención era mayor en las empresas públicas que en las privadas, mientras que en las ayudas bajo forma de créditos y avales sucedía lo contrario.

Es aún más significativa la evolución registrada por la proporción que representan el capital social y el patrimonio neto frente al pasivo. El cociente capital social/pasivo ha aumentado en el periodo casi 7 puntos porcentuales pasando del 17,93 por 100 en 1983 al 24,75 por 100 en 1988. El incremento del ratio **autonomía financiera**, expresado por el cociente entre el patrimonio neto y el pasivo, ha sido superior, pasando del 39,14 por 100 en 1983 al 49,11 por 100 en 1988. Se pone así de manifiesto, de forma evidente, el considerable esfuerzo de capitalización de la empresa pública llevado a cabo por el Estado a través de ampliaciones capital y transferencias de capital. Dicho

esfuerzo ha tenido un reflejo considerablemente inferior en la reducción del nivel de endeudamiento dado que, en muchos casos, los fondos de capital se asignan a enjugar pérdidas y atenuar la descapitalización en el deseo de evitar quiebras técnicas.

Así mismo, constituye un factor positivo la mejora de la **autofinanciación** de las empresas públicas. Este concepto, entendido como los recursos generados (13) mantenidos en la empresa después del pago de impuestos y de la distribución de dividendos, experimentó un incremento continuado. Tanto si tomamos como referencia el ratio autofinanciación /total empleos que pasa del 18,74 por 100 por 100 en 1983 al 53,54 por 100 en 1988, como si nos fijamos en la evolución del cociente que expresa la cobertura de las necesidades de financiación permanentes por la autofinanciación (autofinanciación/necesidades financieras permanentes (14)) que, en el mismo periodo, alcanza un nivel del 54,13 por 100 en 1988 partiendo del 24,33 por 100.



Al analizar la situación financiera de la empresa

(13) Donde los recursos generados equivalen al resultado neto total, más dotación amortizaciones, más dotación previsiones y provisiones de explotación e insolvencias, más dotación provisiones de inmovilizado y extraordinarias, y más beneficios diferidos y otros.

(14) Expresadas como el incremento del inmovilizado por flujos externos más el incremento del capital circulante por flujos externos.

pública también nos interesa conocer cuál es la composición de su volumen de endeudamiento, tanto en lo que se refiere a los plazos como al grado de participación de los préstamos bancarios.

El **coeficiente de endeudamiento a medio y largo plazo**, definido como el porcentaje de recursos ajenos con plazo de vencimiento superiora un año sobre los recursos ajenos totales (15), pone de manifiesto un mayor peso de los recursos ajenos a medio y largo plazo sobre el total de recursos ajenos de la empresa pública (Véase cuadro 2), aunque no se produce en los años considerados un aumento del predominio de dichos recursos en el sector público empresarial. Así, en 1983, los recursos ajenos a medio y largo plazo representaban el 81,07 por 100 y al final del periodo rondan el 80 por 100.

CUADRO 2

COMPOSICION DEL ENDEUDAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA

(Porcentajes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Coeficiente de endeudamiento a medio y largo plazo	81,07	80,26	82,77	77,99	80	79,24
Financiación bancaria sobre recursos ajenos	68,66	65,06	57,65	53,41	57,63	53,6

FUENTE: Central de Balances del Banco de España

(15) Recursos ajenos a medio y largo plazo/Recursos ajenos a medio y largo plazo más financiación a corto plazo con coste.

El valor del ratio financiación bancaria sobre recursos ajenos, aunque importante, es inferior a la media de la empresa privada (sobrepasa el 85 por 100) y experimenta una reducción de 15 puntos porcentuales a lo largo del periodo analizado, pasando del 68,66 por 100 en 1983 al 53,60 por 100 en 1988. Esta menor dependencia de la empresa pública respecto a la financiación a través de entidades de crédito y el mayor recurso a pasivos con plazos más dilatados se justifica por su facilidad de acceso a circuitos privilegiados de crédito a largo plazo a través de entidades no bancarias, entre los que destacan su posibilidad de recibir créditos de los "holding" públicos a los que pertenecen y su mayor facilidad para acceder directamente a los mercados de capitales mediante la emisión de títulos a distintos plazos, dado que su solvencia es prácticamente la del Estado. De hecho, la evolución registrada por los dos ratios mencionados con anterioridad refleja que las empresas públicas han obtenido más fondos mediante créditos de los "holding" (fundamentalmente del INI) y que han captado directamente recursos del mercado a través de las emisiones de bonos y obligaciones, así como utilizando algunas innovaciones como pueden ser los créditos sindicados, los créditos subasta o, incluso, la venta de parte de sus acciones al sector privado.

Podemos concluir tras esta breve exposición que el

proceso de ajuste y reestructuración financiera de la empresa pública a lo largo del periodo 1983-1988 puede sintetizarse en las siguiente líneas:

- Reducción de su nivel de endeudamiento y fuerte esfuerzo de capitalización (reflejado en el aumento del capital social y el patrimonio neto).
- Redistribución de su endeudamiento hacia fuentes de financiación no bancarias.

La consecuencia de este proceso ha sido una caída significativa de los gastos derivados del recurso a capitales ajenos para la empresa pública (Véase cuadro 3). Si atendemos a la proporción que guardan los gastos financieros con la magnitud que financian: la producción, vemos que desciende de un porcentaje del 13,68 por 100 en 1983 al 9,39 por 100 en 1988. Si analizamos el ratio gastos financieros/recursos ajenos remunerados medios (16), que pretende medir el coste de los recursos ajenos utilizados por la empresa e informa acerca de la remuneración de ésta a sus prestamistas, comprobamos que se reduce también su valor de un 13,63 por 100 en 1983 a un 11,0 por 100 en 1988. Este coste del endeudamiento es superior a la rentabilidad económica de la empresa pública

(16) Donde los recursos ajenos remunerados son los recursos ajenos a medio y largo plazo más la financiación a corto plazo con coste en valor de promedio de los periodos t y t-1.

(17), lo que provoca un efecto apalancamiento negativo, pero dado que dicho coste presenta una tendencia decreciente mientras la rentabilidad económica aumenta, a lo largo del periodo, se produce una reducción gradual de este apalancamiento negativo.

CUADRO 3

COSTE DEL ENDEUDAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA

(Porcentajes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Gastos financieros/Producción o Ventas totales (incluidas subvenciones)	13,68	13,91	11,05	11,65	11,19	9,39
Gastos financieros/Recursos ajenos remunerados medios	13,63	13,22	11,44	11,32	11,89	11

FUENTE: Central de Balances del Banco de España

Además la mejora del efecto apalancamiento unida a la de la rentabilidad económica provoca una mejora indiscutible de la rentabilidad financiera (o de los recursos propios) en la empresa pública. El ratio de la **rentabilidad de los fondos propios** (18) mide la capacidad de la empresa para remunerar al accionista -tanto en forma de dividendo, si se decide distribuir el beneficio, como por el incremento del valor del patrimonio, si no lo distribuye-. Como podemos comprobar en el cuadro 4, en el que se ofrece la evolución de este ratio, consigue superar

(17) Como veremos más adelante.

(18) Expresado mediante el cociente: resultado neto total/patrimonio neto medio.

unos niveles negativos del -3,58 por 100 (en 1983), alcanzando el 5,87 por 100 en 1988.

CUADRO 4

RENTABILIDAD FINANCIERA DE LA EMPRESA PUBLICA

(Porcentajes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Resultado Neto Total/Patrimonio Neto Medio	-3,58	-2,74	-1,18	0,45	3,52	5,87

FUENTE: Central de Balances del Banco de España

A pesar del evidente balance positivo que se extrae de la evolución registrada por estos ratios financieros durante el periodo 1983-1988, no debemos olvidar que el núcleo problemático de la empresa pública se encuentra en su rentabilidad económica y que esta mejora de la rentabilidad financiera motivada básicamente por la reducción del endeudamiento y su coste, debe venir acompañada de una evolución favorable de la rentabilidad económica ya que de lo contrario estaríamos sustituyendo recursos ajenos por recursos propios para eliminar costes explícitos y presentar así mejoras aparentes de la cuenta de resultados, cayendo en la falacia de que los fondos propios son gratuitos, no implican ningún coste, cuando en realidad sí conllevan un coste, el coste de oportunidad.

1.2. **Aumento de la rentabilidad económica**

Antes de analizar la evolución de la cuenta de resultados de la empresa pública, el aspecto de esta figura que más interés ha despertado en los últimos años, conviene delinear el comportamiento registrado por las variables producción y empleo en la misma.

La evolución de la producción real de la empresa pública experimenta un tenue descenso con cierta recuperación al final del periodo analizado. Conviene distinguir entre la evolución seguida por las manufacturas y el sector energético.

La evolución de la producción real del sector energético se caracteriza por una sensible recuperación a lo largo del periodo. Por su parte, la producción real de los sectores de manufacturas se reduce durante 1983-1988, si bien es cierto que a partir de 1985 se aprecia una desaceleración importante en esta caída. Este significativo descenso de la producción viene explicado por el hecho de que dentro del sector manufacturas se encuentran recogidos los sectores sometidos a los planes de reconversión y reestructuración cuya puesta en práctica ha supuesto políticas de disminución de la capacidad de las empresas para adaptarla a la demanda (19).

---

(19) Véase, como ejemplo, las reducciones de capacidad aplicadas en las empresas del INI situadas en sectores maduros, en Martín Aceña, P. y Comín, F (1991), pp. 365 y 366.

El empleo es un elemento clave dentro de la empresa pública dada la desproporción que existía entre la producción y los recursos humanos. Esto hacía que las empresas soportaran un elevado coste de personal que repercutía en un deterioro de los resultados y en una baja competitividad.

Por ello, se realiza un ajuste de plantillas que da lugar a despidos, jubilaciones anticipadas y traspasos de personal a la situación de regulación de empleo, en el caso de sectores sometidos a planes de reestructuración.

El empleo dentro del sector público industrial se reduce en un 17,81 por 100 entre 1983 y 1988. En magnitudes absolutas, la reducción de puestos de trabajo asciende a 191.300 (Se pasa de 512.500 a 421.200 trabajadores) (20). Los ajustes laborales siguen, de nuevo, ritmos diferentes en las empresas energéticas y en las manufacturas. En las primeras el empleo se redujo a una tasa muy inferior a la del sector manufacturas. De nuevo, esta mayor incidencia del ajuste laboral dentro de sector manufacturas viene justificada por los procesos de saneamiento laboral que se están ejecutando en los sectores con planes de reconversión -siderurgia integral, aceros especiales, construcción naval, ...-; así como por las

(20) Datos tomados de la Central de Balances del Banco de España, "Análisis económico financiero", 1989, pp. 31.

empresas que han dejado de ser públicas en este periodo (privatizaciones).

El Gobierno estableció una serie de medidas complementarias para mitigar los costes sociales que implicaban la disminución en la capacidad y el empleo acarreados con la reconversión. Esta política de minimización de los costes sociales se concretó en el alargamiento de los periodos de cobertura de desempleo, facilitando jubilaciones anticipadas y, fundamentalmente, mediante la creación de figuras como los fondos de Promoción de Empleo (FPE) y las Zonas de Urgente Industrialización (ZUR). Los FPE se crearon "con la finalidad de mejorar la intensidad de la protección por desempleo, complementando las prestaciones básicas y complementarias y ampliando su duración, así como de colaborar en la recolocación de nuevos empleos de los trabajadores afectados por la reconversión, mediante la incentivación económica a la creación de empleos de carácter estable y la readaptación profesional de los trabajadores excedentes " (Art. 22, apartado 1º de la Ley 27/1984). Las ZUR, por su parte, constituyen un mecanismo de reindustrialización puro, un instrumento de promoción industrial ligado a la reconversión, destinado a paliar los efectos que ésta genera tanto en el tejido industrial como en el empleo.



Resulta muy significativo el hecho de que no se sigue el criterio de utilización de la empresa pública como instrumento de recolocación de excedentes de mano de obra procedentes de sectores en reconversión. La empresa pública renunció, pues, a adoptar un protagonismo directo en la creación de nuevos puestos de trabajo para los excedentes laborales que resultaran del proceso de reconversión (Renuncia aplicable también para el caso de los excedentes laborales provenientes de empresas públicas). La labor de la empresa pública debe ser de incentivación y apoyo a la iniciativa privada, y no de extensión de sus propios negocios.

La evolución de la productividad, viene determinada por el comportamiento de la producción y el empleo. Dentro del sector energía se produce un aumento de la productividad como resultado de la subida de la producción unida a un ligero descenso del empleo. Por su parte el sector manufacturas registra, así mismo, un ligero ascenso de la productividad puesto que a pesar de que la producción real decrece, en ese sector se produce un descenso aún más intenso del empleo que lo compensa.

Una vez examinado el comportamiento de las variables producción y empleo, nos introducimos en el estudio de la evolución del estado de resultados de la empresa pública.

El beneficio o resultado neto sobre ventas en los últimos años presenta una evolución muy favorable, pasando de tener un signo negativo a representar un porcentaje claramente positivo, frente al -2,68 por 100 que suponía en 1983 alcanza el 4,52 por 100 en 1988 (Véase cuadro 5). Esta sensible recuperación de la cuenta de resultados de las empresas públicas es fruto de la evolución agregada de distintos factores que pasamos a analizar a continuación (Véase cuadro 6):

CUADRO 5

ESTADO DE RESULTADOS DE LA EMPRESA PUBLICA
(Porcentajes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Resultado neto total/Ventas	-2,68	-1,93	-1,27	0,33	2,66	4,52

FUENTE: Central de Balances del Banco de España

CUADRO 6

ESTADO DE RESULTADOS DE LA EMPRESA PUBLICA
(Porcentajes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
. Producción o ventas (S.1)	100	100	100	100	100	100
Del cual: Subvenciones de explotación	7,24	8,87	7,85	7,95	7,76	7,29
- Compras netas (2.1)	31,31	27,59	33,96	27,93	26,63	26,35
+ Variación de existencias (2.2)	1,6	-0,36	-0,91	-1,58	0,55	0,47
- Trabajos, suministros, transportes... (2.3)	20,3	21,73	17,66	17,86	18,97	18,3
- Tributos (2.4)	4,65	4,1	3,94	3,95	4,26	4,41
= Valor añadido ajustado (S.2)	45,32	46,2	43,51	48,65	49,55	51,4
- Gastos de personal (3.1)	27,91	26,82	24,43	26,91	26,61	26,39
= Rdo. econ. bruto de la explotación (S.3)	17,41	19,37	19,07	21,74	22,94	25,01
- Amortizaciones, previsiones y provisiones (4.1)	9,3	9,84	11,27	12,35	12,28	13,66
= Rdo. econ. neto de la explotación (S.4)	8,1	9,53	7,79	9,37	10,64	11,34
+ Ingresos financieros (5.1)	1,59	1,86	1,83	2,17	2,11	1,96
+ Intereses activados y otras reval. (5.2)	2,39	3,51	1,24	1,88	1,87	0,71
- Gastos financieros (5.3)	13,68	13,91	11,05	11,65	11,19	9,39
- Diferencias neg. de valorac. moneda extr. (5.4)	0,31	1,81	0,91	0,8	0,56	0,47
+ Rdos. extraord. y de la cartera de valores (5.5)	-0,79	-1,14	-0,08	-0,58	-0,21	0,35
- Beneficios diferidos (5.6)	-0,01	-0,02	0,1	0,06	0	0
= Resultado neto total (S.5)	-2,68	-1,93	-1,27	0,33	2,66	4,52

FUENTE: Central de Balances del Banco de España

- El consumo intermedio (21) registra una significativa reducción a lo largo del periodo pasando de representar el 57,86 por 100 de las ventas en 1983 al 49,53 por 100 en 1988. Dicho cambio se debe principalmente al perfil evolutivo de este concepto dentro del sector energético de las empresas públicas que ha visto como caía el coste del aprovisionamiento de crudo importado, especialmente importante en 1986. Como señalan Fariñas, J.

(21) Que en nuestro caso recoge las compras netas, la variación de existencias, trabajos, suministros, transportes y fletes diversos, y los tributos.

C. y otros (1989), pp. 206 "en 1986 la OPEP instrumenta un sistema de precios "net-back", para aumentar cuota de mercado, que produce un descenso en los precios del mercado petrolero mundial. A dicha reducción se añade la depreciación del dólar respecto a la peseta, y el efecto combinado de ambos factores se traduce en un coste de aprovisionamiento del crudo que desciende, en el mercado español y respecto a 1985, casi en un 60%. La transmisión parcial y retrasada del abaratamiento de la energía importada a los precios finales, por razones de política económica asociados a la reducción del déficit público, se refleja en la evolución de la cuenta de resultados del sector público energético del año 1986". Frente a esta favorable evolución del consumo intermedio en el sector energético, en el resto de actividades industriales públicas se produce un ligero aumento de su participación.

Como resultado tanto del comportamiento más dinámico de la demanda, como de la contención de los costes se observa una significativa mejora del saldo valor añadido ajustado generado por las empresas públicas que se sitúa en 1988 en un valor del 51,40 por 100 frente al 45,32 por 100 del que partía en 1983. Dicho agregado mide, efectivamente, la evolución de las rentas generadas en el periodo y es la mejor medida de la evolución de la actividad productiva, más que las ventas, la producción o las compras.

- Los gastos de personal reflejan un tenue descenso a lo largo del periodo a pesar del ascenso que registraron en 1986. Así, entre 1983 y 1985, pasan de representar el 27,91 por 100, de la producción o ventas totales, al 24,43 por 100; aunque en 1986 ganan casi 2 puntos porcentuales de participación y suponen el 26,91 por 100, en 1988 se sitúan en el 26,39 por 100.

El origen de esta evolución se encuentra tanto en el ajuste de plantillas excedentarias llevado a cabo por el Sector Público Empresarial y que fue particularmente fuerte en 1984 y 1985, como en el esfuerzo por controlar el crecimiento de los salarios de los trabajadores de las empresas públicas a lo largo de este periodo (se consiguió que fuera inferior al de las empresas privadas).

Estos tres factores se traducen en una ganancia de casi ocho puntos porcentuales en el resultado económico bruto de explotación de la empresa pública (alcanza el 25,01 por 100 en 1988 frente al 17,41 por 100 de 1983).

- La partida de amortizaciones, previsiones y provisiones manifiesta una evolución creciente sobre el total de ventas (Se eleva del 9,3 por 100 en 1983 al 13,66 por 100 en 1988). La explicación de la importancia de esta partida en la empresa pública se encuentra en la concentración de la misma en sectores de fuerte

inmovilizado y/o baja tasa de ocupación, lo que provoca un mayor peso del inmovilizado en el activo. Su evolución ascendente es el reflejo de las mayores inversiones que se han venido realizando y de la amortización de activos obsoletos; tarea necesaria y que podemos evaluar como muy positiva dado que buena parte de los activos ociosos de la empresa pública son económicamente obsoletos y se presenta como una necesidad básica el saneamiento de este tipo de activos.

Este crecimiento de las amortizaciones provoca que sólo parte de la mejora del resultado económico bruto se transmita al resultado económico neto, que pasa del 8,10 por 100 al 11,34 por 100, entre 1983 y 1988.

- Los gastos financieros, por su parte, experimentan una caída significativa de más de 4 puntos porcentuales (pasan del 13,68 por 100 al 9,39 por 100). Este descenso, ya comentado y explicado anteriormente, es el reflejo del esfuerzo de saneamiento financiero de las empresas públicas (22), aspecto crucial en la mejora de su rentabilidad.

Para completar el análisis del rendimiento económico de la empresa pública, pasaremos a continuación a analizar la evolución otros indicadores que nos permitan una

(22) Que se concreta básicamente en una disminución del endeudamiento y un cambio en la composición del mismo, aunque también viene acompañado por el curso descendente de los tipos de interés.

aproximación mayor al comportamiento del sector público empresarial (Véase cuadro 7).

CUADRO 7

RENTABILIDAD ECONOMICA DE LA EMPRESA PUBLICA
(Porcentajes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Rentabilidad del activo neto	4,73	4,81	4,99	5,71	7,05	8,13
Rendimiento económico	12,75	13,63	11,73	13,32	14,9	15,75

FUENTE: Central de Balances del Banco de España

Para intentar acotar la rentabilidad económica de la empresa pública utilizaremos dos ratios:

Rentabilidad económica del activo neto, medida por el cociente entre resultado neto total (RNT) más gastos financieros (GF) y el activo neto medio (ANM) (el que aparece en los estados de equilibrio financiero, en valor de promedio de los periodos t y t-1).

RAN = (RNT + GF)/ANM

Constituye una de las definiciones de rentabilidad de las empresas que es independiente de cómo se financien éstas. Este ratio nos informa sobre la rentabilidad media de los fondos empleados o invertidos por la empresa, la adecuación con que las empresas utilizan sus recursos e

inversiones.

Observando su evolución podemos comprobar que en 1983 se inicia una mejora en la rentabilidad del conjunto de proyectos de inversión del sector público empresarial, que es clara a partir de 1986. La cuantía del incremento viene expresada por el paso de un porcentaje del 4,73 por 100 en 1983 al 8,13 por 100 en 1988.

Rendimiento económico, medido como el cociente entre el resultado económico neto de la explotación (RNE) más tributos (T) y la producción o ventas (Beneficio antes de impuestos y resultados ajenos a la explotación con relación a las ventas).

RE = (RNE + T)/Ventas o producción

Este ratio nos indica el margen económico que se obtiene de la venta. Su evolución presenta un aumento oscilante en el periodo 1983-1988, gana tres puntos porcentuales, pasando del 12,75 por 100 al 15,75 por 100.

Estos aumentos de rentabilidad son muy significativos ya que era el gran problema de la empresa pública. Pero todavía tiene por delante un largo camino en el necesario proceso que debe recorrer hasta alcanzar cotas de eficiencia que le permitan remunerar adecuadamente a los recursos propios, ya que aún mantiene ratios de

rentabilidad económica que son incapaces de remunerar a los recursos ajenos invertidos.

A modo de conclusiones, podemos determinar que a lo largo del periodo 1983-1988 la empresa pública se ha caracterizado, desde la **perspectiva de la financiación**, por el mantenimiento de una política de saneamiento, destinando un gran volumen de recursos a la eliminación de pérdidas de ejercicios anteriores; y por una reestructuración financiera puesta de manifiesto en un incremento de los recursos propios en detrimento de los ajenos (especialmente los bancarios), el incremento de los recursos propios ha sido consecuencia del mayor volumen de recursos generados por las empresas, fruto de sus procesos de recuperación económica, éstos recursos se han destinado en gran medida a la autofinanciación, lo que ha implicado una menor dependencia de recursos ajenos para financiar proyectos de inversión. Desde la **perspectiva de los resultados**, por la mejora de los mismos producto en gran medida de una adecuada respuesta de las empresas públicas a las favorables coyunturas nacional e internacional (incremento de la demanda). El crecimiento moderado de los salarios y la reducción de los gastos financieros, debido a la política seguida de mejora de la estructura financiera y a la reducción de los tipos de interés de mercado, constituyen otros factores que han contribuido a la mejora de los resultados, a pesar de componentes negativos como el

crecimiento de las amortizaciones. Obteniendo como producto final una mejora sustancial de la rentabilidad económica de la empresa pública que parecía condenada a soportar pérdidas crecientes.

CUADRO 8

CAPACIDAD/NECESIDAD DE FINANCIACION DE LA EMPRESA PUBLICA DURANTE DURANTE EL PERIODO 1984-1988

AÑO	CAPAC./NECES. DE FINANCIACION (En mills. ptas.)
1984	-202.780,0
1985	-328.112,0
1986	226.907,0
1987	50.442,0
1988	132.921,0

Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), "Cuentas de las empresas públicas".

Este evidente balance positivo, sin embargo, no debe hacernos olvidar que la rentabilidad económica de la empresa pública es aún incapaz de remunerar los recursos ajenos utilizados, por lo que no se ha terminado de recorrer el camino. Ello justifica la necesidad de profundizar en las políticas de saneamiento, al margen de la bonanza de las coyunturas.

2. REORDENACION ORGANIZATIVA DE LA EMPRESA PUBLICA

Durante este periodo se inicia una reorganización formal del sector público empresarial que se ha plasmado en las siguientes medidas:

A) Una política de descentralización por sectores de actividad a través de la definición de subgrupos industriales de índole sectorial (subholdings) y empresas cabecera. De este modo, se articulan, con el consiguiente efecto en cuanto al aprovechamiento de recursos y generación de sinergias, las unidades de negocio concurrentes en las mismas líneas de actividad (energía eléctrica, aluminio, electrónica, siderurgia, hidrocarburos, etc.).

B) Intercambio de participaciones dentro del propio Sector Público Empresarial. Como ejemplos podemos citar: la venta de distintas empresas del sector alimentación, pertenecientes al INI, a TABACALERA (Carcesa, Lesa y Fridarago) y a MERCO (Olcesa), el traspaso de algunas filiales del INI y parte de sus actividades, tras la formación del subholding INISEL en 1985, a sociedades controladas por la Compañía Telefónica (AMPER absorbió Pesa y el segmento de la electrónica militar, y ENTEL absorbió Eria (23)). Otro ejemplo es la venta de CENINSA (del

---

(23) Sin embargo, en 1990, el INI acuerda con Telefónica la integración de ENTEL y Eria, con participación mayoritaria de INISEL, para lo cual éste último adquirió el 44,1 por 100 de Entel.

Grupo Patrimonio), dedicada a la informática, a INISEL en 1990.

C) Liquidación de empresas inviables, muchas de ellas sin actividad desde hacía tiempo. Se ha procedido al cierre, entre otras, de las siguientes empresas: Potasas de Navarra, Casimiro Soler Admirall, Compañía Auxiliar de Abastecimientos, Industrias del Frío y Alimentación, Aplesa, Agulesa, Viajes Ita, Vascó Montañesa, Productos Básicos de Alimentación, S.A., Transformación y Distribución Alimentaria, S.A. (Tradialsa), Purificadoras de Agua, S.A. y Transeuropa, S.A..

D) Se ha dotado a un buen número de empresas públicas de unas formas jurídicas y unos estatutos más flexibles y menos paralizantes, de modo que les permitan realizar mejor sus actividades comerciales. Es el caso de Correos y Telégrafos que ha pasado de ser Servicio Comercial del Estado a Organismo Autónomo Comercial en 1990, el INI que se ha conformado en 1989 como Entidad de Derecho Público (antes era Organismo Autónomo Comercial e Industrial) o el nuevo Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (antes Organismo Autónomo Comercial e Industrial).

A continuación, pasamos a analizar con mayor detalle el proceso de creación de subholdings sectoriales.

2.1. Creación de subholdings sectoriales

Las actuaciones seguidas en el **Grupo INI**, en cuanto a reordenación, se concretan en las siguientes:

. En 1984 se constituyen los siguientes subgrupos: en el sector eléctrico, el grupo ENDESA constituido por ENDESA, ENHER, UNELCO, ERZ, GESA Y ENCASUR; y en el sector alimentario, el grupo ENDIASA formado por ENDIASA, LESA, CARCESA y OESA (24).

. En 1985, el sector aluminio también ha sido re-estructurado, lo que ha dado lugar a la creación del grupo INESPAL por la fusión de ENDASA y ALUGAS, constituido por INESPAL, ALUMINIO ESPAÑOL y ALUMINIA ESPAÑOLA. Así mismo, se concentra el negocio de comunicaciones mediante la constitución del grupo INISEL integrado por INISEL, ENOSA, ERIA, ISEL, ERDISA Y SAES.

. A partir de 1987 se ha procedido a la reorganización del transporte aéreo y la creación de unidades de negocio con un criterio de especialización: AVIACO para el tráfico doméstico, IBERIA para el internacional, VIVA S.A. para charter y Binter Canarias para el tráfico regional.

---

(24) En 1988 está compuesto únicamente por ENDIASA y CESA, debido a la venta de CARCESA y LESA.

. Durante 1989 en la siderurgia se crea un subholding, el grupo siderúrgico ENSIDESA, compuesto por ENSIDESA, SIDMED (25), PERFISA, CASISA, ENSISTEEL, INFISA, METALSA, TRADENSA, TREFILERIA y TETRACERO. Otros subgrupos son AESA en la construcción naval y AUXINI en bienes de equipo, ingeniería y construcción.

. En 1990 se crea un subholding público de aceros especiales, SIDENOR, para la gestión coordinada de FOARSA y ACENOR.

. La más reciente y novedosa estrategia de reorganización del holding, propuesta en 1991 e incluida en el capítulo III, art. 107 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 (BOE 31/12), consiste en segregar el INI en dos grandes grupos (26). El primer grupo, denominado por el presidente del INI (Javier Salas) "grupo de oportunidad" integrará a las empresas rentables bajo el nombre de INISA, con la categoría jurídica de S.A.. Este grupo privilegiado se articulará en una cabecera formada por el conjunto de participaciones del Instituto en el capital de las empresas

---

(25) Esta última constituida por segregación del área de laminación en frío de AHM.

(26) Este desdoblamiento, paradójicamente, no se consideraba conveniente por los responsables políticos en 1987 (En este sentido consúltense las declaraciones de Claudio Aranzadi, entonces presidente del INI, y Mauro Lozano, entonces director del gabinete del Ministro de Industria, en Cinco Días, 19 de Noviembre de 1987).

seleccionadas. El paso previo para la constitución de esta cabecera industrial consistiría en dotar con una estructura de capital razonable a las empresas que constituyen el núcleo de oportunidad para que dispusieran de un punto de partida equiparable a la de sus competidores y evitar, así, que el coste de financiación oculte la eficiencia de su actividad económica frente a sus competidores. Esto requeriría una aportación inicial muy fuerte de su principal accionista, el Estado, y a partir de ese momento quedaría desvinculado de las Presupuestos Generales del Estado como exige la CEE. La constitución del grupo considerado viable se completará con un plan de venta de algunas empresas y de concentración en los negocios en los que queda el INI.

Este grupo autosuficiente estará compuesto por los sectores eléctrico, de transporte aéreo y marítimo, químico, de aluminio, electrónico, aeroespacial, de ingeniería y construcción, bienes de equipo, tecnología y medio ambiente, y servicios financieros, comerciales y de desarrollo.

El segundo grupo, bajo el nombre de INISE, recogerá a las empresas que no son rentables ni tienen expectativas de rentabilidad. Este conjunto de empresas en dificultades

(27) estará compuesto por las de la minería, defensa, construcción naval y siderometalurgia; aunque estos dos últimos sectores sólo de forma transitoria, hasta la conclusión de sus procesos de reconversión.

Este segundo grupo de empresas continuaría su dependencia de los Presupuestos Generales del Estado a través de los contratos-programa o subvenciones sectoriales durante el tiempo que sea necesario. Para ello, sin embargo, se requiere la autorización expresa de la Comunidad Europea, ya que las normas comunitarias prohíben subvencionar pérdidas, ya que se consideran prácticas restrictivas de la libre competencia.

Los sindicatos rechazan esta segregación del INI en dos ramas: empresas rentables frente a las no rentables. Su negativa a aceptar esta división se basa en que ellos juzgan que cualquier agregación debe responder a criterios sectoriales y no resulta lógico aglutinar por cuenta de resultados. Además vislumbran en esta estrategia una amenaza de desmantelamiento y fiebre privatizadora.

Las ventajas de esta segregación pueden encontrarse en que nos ayude a tener una idea clara de la buena y la mala gestión y, sobre todo, a no enterrar recursos de empresas con beneficios en empresas sin futuro, pudiendo así

(27) Cuya actividad depende de razones políticas, sociales o estratégicas.

discernir claramente entre la corporación industrial frente a las empresas sometidas a contratos -programa. Con ello se lograría reconducir la tan temida pregunta ¿rentabilidad o cierre de la empresa pública? hacia otra más acertada ¿rentabilidad o decisión política de sostener actividades no rentables vía presupuesto?

El proceso de reestructuración no ha sido menos intenso en el INH. Desde su creación el INH persigue el logro de un conjunto de entidades empresariales únicas en cada fase productiva y coordinadas entre sí. La racionalización organizativa se acometió mediante las siguientes acciones de reestructuración:

. En la fase de exploración y producción se procede a la fusión de ENIEPSA e HISPANOIL, en 1985.

. En la fase de refino, también en 1985, se realiza la fusión de PETROLIBER con EMP.

. En la actividad petroquímica se lleva a cabo la fusión de ALCUDIA, CALATRAVA, MONTORO Y PAULAR, constituyéndose desde entonces ALCUDIA como la única empresa petroquímica del Grupo.

. Por último, en 1987, se crea una nueva empresa petrolera integrada (desde la exploración hasta la petroquímica) REPSOL, S.A., la cabeza de todo el negocio

petrolero público. REPSOL consta de cuatro filiales principales: Repsol Exploración, antes HISPANOIL; Repsol Petróleo, antes EMP; Repsol química, antes ALCUDIA; y Repsol Butano, antes BUTANO. Además cuenta con una participación del 60 por 100 en CAMPSA.

Estos cambios societarios han venido acompañados de una profunda reforma de la planificación control y asignación de recursos.

La política aplicada en los últimos años por la Dirección General del Patrimonio del Estado pretende reducir el número de empresas públicas dependientes directamente del Patrimonio del Estado. A este fin, algunas de las empresas que dependen hoy directamente del Patrimonio del Estado se constituirán en filiales de un número limitado de sociedades que quedarían jefes de fila de un grupo de empresas.

Este panorama de reestructuración, mediante la definición de empresas matrices y la racionalización de la cartera de empresas participadas filiales, ha permitido realizar una mejor asignación de responsabilidades, lograr la coordinación de distintas unidades de negocio y conseguir un mejor aprovechamiento de las posibles sinergias existentes entre las diferentes líneas de actividad.

CAPITULO 7

PRIVATIZACION DE LA EMPRESA PUBLICA

1. CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LA PRIVATIZACION

1.1. **Introducción**

La concepción cambiante de las funciones que debe realizar el Sector Público ha provocado que, frente al avance de lo público a partir de la última posguerra, emerja, a finales de los 70 y principios de los 80, un movimiento que reivindica mayor espacio para el sector privado. Esta "ola" contra lo público caracteriza la década de los 80 y abarca todos los grados de desarrollo y todos los modelos económicos. Dentro de este marco se inscribe la corriente privatizadora que se presenta como la nueva estrategia a desarrollar en el sector público y que ha sido

fuente de controversia en los últimos años. Se puede afirmar que la privatización se ha convertido en un fenómeno universal en el que se han visto involucrados países tan diversos como Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, España, Italia, Francia, Japón, Suiza, Suecia, Austria, Polonia, Pakistán, China, Brasil, Méjico, Perú, Jamaica, Uganda, Malasia, Hungría o Egipto.

Pero ¿qué es la privatización? Si optamos por una definición amplia, podemos calificarla como "la concesión que el sector público hace al sector privado de la facultad de realizar una actividad anteriormente reservada a aquél" (Montoro (1986), pp. 25 y 26). Luego, lo que constituye el corazón del concepto es la transferencia activa y consciente de responsabilidad del Sector Público al privado. El término privatización, por tanto, se utiliza para abarcar todas aquellas políticas dirigidas a reducir el tamaño, limitar las funciones y, en general, debilitar la influencia del Sector Público (Vickers y Wright, 1988).

El proceso de privatización comprende, básicamente, tres tipos de actividades:

1. Desregulación y liberalización del sistema económico, concretada en la introducción o el fomento de la competencia en mercados monopolísticos o con fuertes barreras de entrada, así como en la atenuación o

eliminación de las normas legales o administrativas que regulan el comportamiento de una actividad.

2. **Desnacionalización o transferencia de la propiedad o el control de activos**, consiste en el traspaso del patrimonio público al sector privado mediante la venta total de empresas públicas, la venta de participaciones en empresas públicas, ...

3. **Fomento de la prestación privada de bienes y servicios públicos**, supone permitir a empresas privadas la producción de bienes y servicios financiados por el Sector Público. Puesto que la provisión pública no implica la producción pública.

También se utiliza una acepción más restringida del concepto identificando la privatización únicamente con un proceso que transfiere la propiedad y el control de una empresa pública al sector privado, concretado fundamentalmente en la venta de empresas públicas, que es y ha sido lo más llamativo y lo más controvertido de los programas privatizadores (1).

Una vez acotado el concepto examinaremos las

---

(1) En este sentido se manifiestan Roig Novell (1986) y Waterson, M., Regulation of the firm and natural monopoly, Basil Black Well, 1988, Oxford (este último, citado por Raymond y González-Páramo (1989).

principales justificaciones que se han argüido para defender la política privatizadora (¿por qué se privatiza? ¿cuáles son las razones que están detrás de esta corriente?) resaltando simultáneamente, en cada uno de ellos, los contraargumentos derivados, en parte, de consideraciones teóricas y, en parte, de observar la práctica privatizadora. Sin olvidar que este movimiento es fruto de un fuerte componente ideológico y político: el resucitado auge de la corriente liberal.

1.2. **Argumentos en favor de la privatización**

Está claro, al analizar los programas de privatización seguidos por diferentes gobiernos, que éstos contemplan en la privatización un remedio que puede servir a múltiples objetivos, no obstante, es posible resumir los argumentos a favor de la política privatizadora en los siguientes:

a.- Mejorar la eficiencia.

b.- Reducir las necesidades de financiación del Sector Público.

c.- Profundizar y ensanchar los mercados de capitales.

d.- Promocionar el capitalismo popular.

e.- Disciplinar el poder de los sindicatos dentro del Sector Público.

f.- Resolver los persistentes problemas de dirección y control que se dan en las empresas públicas.

g.- Redistribuir la renta y la riqueza.

A continuación se comenta cada uno de los argumentos.

1.2.1. **Mejorar la eficiencia económica**

Este es el argumento que prevalece en la discusión económica del tópico. Se pronostica que la privatización "per se" logrará mejorar la eficiencia económica mediante la introducción de la disciplina del sector privado. Bajo este planteamiento descansa la creencia generalizada de que la empresa pública es menos eficiente que la empresa privada. Se multiplican los estudios sobre el comportamiento y la eficiencia relativa de las empresas públicas y privadas para ver si existe alguna diferencia e identificar la causa de las diferencias observadas. Aunque también se han adoptado enfoques que tratan de evaluar la eficiencia de la empresa pública, sin acudir a la comparación con la privada, mediante la estimación econométrica de la frontera de posibilidades de producción (valor máximo del output a partir de diversas combinaciones de inputs), funciones de costes (mínimo coste requerido para producir el output dados unos precios de los inputs) o la función de beneficios (muestra el máximo beneficio alcanzable para unos valores de los precios de los inputs

utilizados y del precio de venta del output) (2).

Antes de pasar a reseñar algunos estudios empíricos, debemos hacer varias advertencias que sugieren básicamente la necesidad de aceptar que lo mejor a que un análisis empírico puede aspirar es a encontrar alguna tendencia sugestiva sobre la forma en que se producen los hechos en la realidad y que, por tanto, ningún conjunto de estudios puede probar una afirmación universal, puesto que siempre habrá excepciones. De modo que las conclusiones que podemos obtener son sutiles y complejas.

El primer obstáculo con el que se encuentran este tipo de estudios es el de delimitar el concepto de eficiencia y aportar definiciones operativas. Esta conceptualización entraña un problema complejo puesto que, aunque en términos generales la eficiencia supone la óptima aplicación de los

---

(2) Véase Aigner y Chu, "On estimating the industry production function", American Economic Review, 58, 1968; Scmidt, "Frontier production functions: a survey", Econometric Reviews, 14, 1986; Aigner, Lovell y Scmidt, "Formulation and estimation of stocastic frontier production function models", Journal of Econometrics, 6, nº 1, 1977; Tulkens, "The performance approach in public enterprise economics: An introduction and an example", Annals of Public and Cooperative Economy, 4, December, 1986, y "The performance productive d'un service public. Definitions, méthodes de mesure et applications a Régie des Postes en Belgique", L'Actualité Economique, Revue d'Analyse Economique, 62, 1986; Färe y Grosskopf, "About the efficiency of prieces", Discussion paper, A-119, 1987, University of Bonn.

medios para la consecución de los fines (3), resulta difícil encontrar un concepto totalizador de eficiencia.

Una de las definiciones más utilizadas es la que hace referencia a la eficiencia productiva o técnica. Esta se produce cuando para una muestra de input dada, no es posible producir más de cualquier output. Por lo tanto, se cree que existe eficiencia productiva cuando (a) no es posible mediante el trasvase de inputs u outputs aumentar la cantidad de cualquier producto sin disminuir la cantidad de otro, (b) no es posible disminuir la utilización de cualquier input, dado un determinado nivel de outputs, sin aumentar la utilización de otro input.

Esta noción, fundamentalmente microeconómica, de eficiencia se refiere a la asignación óptima de recursos o factores productivos en el interior de una empresa o unidad económica de producción.

Si contemplamos el proceso económico en su conjunto, podemos definir la eficiencia en términos macroeconómicos señalando que se producirá cuando, dada una determinada distribución de la renta y la riqueza, no es posible reorganizar la producción y el consumo de los distintos bienes y servicios producidos para incrementar el bienestar

(3) Adoptando, pues, un significado normativo en relación con los objetivos de la empresa.

de una o más personas, si no es a costa de reducir el bienestar de alguna de las restantes personas (al menos una) (Optimo de Pareto). Es decir, no se puede obtener con los recursos disponibles un resultado que pueda mejorar el bienestar de un consumidor individual en la sociedad sin disminuir el de otro.

El desarrollo de criterios operativos para evaluar la eficiencia en empresas públicas y privadas, ha llevado a los economistas a utilizar distintas variables cuya observación permitiera una medición e interpretación de la mayor o menor eficiencia empresarial, aunque todas ellas sean meras aproximaciones y, por ello, sufran ciertas deficiencias (4). Las medidas comúnmente utilizadas como índices o ratios de eficiencia son muy variadas, entre las que destacan: productividad (la productividad es un indicador del volumen de recursos utilizados para producir unos determinados outputs, reflejo de la distinta facilidad con la que las empresas combinan y usan inputs para producir outputs), rentabilidad (tanto económica (Beneficios + Gastos Financieros/Activo o Beneficio/Activo) como financiera (Beneficios + Gastos Financieros/Capitales

(4) La utilización de las variaciones en el beneficio como único indicador de eficiencia, resulta particularmente mediocre puesto que existen infinidad de elementos que contribuyen a la variabilidad de los beneficios y que no tienen por qué estar relacionados con una menor eficiencia. Estas fuerzas, en el campo de la empresa pública se pueden concretar en las imposiciones de política económica que acarrean cargas impropias (fijación de precios políticos, proyectos de inversión, mantenimiento del empleo, ...).

Totales o Beneficio/Capitales Propios) y economicidad (no significa otra cosa más que la consecución de determinados objetivos a un coste mínimo, aquí podemos decir que se establece la eficiencia en el precio de los inputs, esto es, las empresas eligen combinaciones de inputs que minimizan los costes).

Los análisis empíricos público/privado tropiezan con una dificultad adicional: fijar criterios de comparación homogéneos. Sólo los análisis muy desagregados sectorialmente, en los que se seleccionen aquellas actividades en que coexisten empresas públicas y privadas, intentando que se encuentren bajo las mismas condiciones, pueden arrojar alguna luz sobre el tema de la eficiencia relativa. No se puede emplear, para demostrar la superioridad de la empresa privada, una comparación agregada entre los resultados de las empresas públicas y las privadas que no tenga en cuenta la heterogeneidad de los dos colectivos comparados como un todo . El conjunto del Sector Público Empresarial puede diferir sistemáticamente del privado tanto en tamaño como en sectores productivos en los que se asientan, fase del ciclo económico, cambio tecnológico, protección exterior, etc., por lo que cualquier diferencia apreciada en sus niveles de eficiencia puede ser atribuida a estos elementos diferenciales. En definitiva, la macroeconomía difícilmente puede dar prescripciones en el debate sector público-sector

privado, debe realizarse un análisis microeconómico.

Estas dos importantes dificultades con las que se enfrenta cualquier comparación de eficiencia empresa pública/privada (obtención de una expresión cuantitativa concreta y fácilmente observable del término "eficiencia", y comparación de colectivos homogéneos) nos aconsejan interpretar sus evaluaciones con cautela.

Evidentemente, las investigaciones que citaremos a continuación aquí resultan incompletas, puesto que aunque cubren una porción respetable de los estudios publicados, no incluyen, de ninguna manera, toda la investigación disponible.

Una revisión de los resultados obtenidos por los múltiples estudios empíricos que se han realizado sobre el funcionamiento relativo del sector público y del sector privado, en diferentes países, no permite mantener una generalización sencilla sobre la superioridad del sector privado.

Buena parte de la evidencia empírica parece sugerir que las empresas públicas tienden a ser económicamente menos eficientes y menos rentables que las empresas privadas de la misma naturaleza, podemos citar como ejemplos representativos los siguientes trabajos (entre los

que se incluyen algunos españoles que también concluyen el predominio de la empresa pública relativamente ineficiente respecto a su entorno de empresas privadas):

ACTIVIDAD ECONOMICA	ESTUDIOS
Agua........................	Crain y Zardkochi (1978)
Basuras.....................	Kitchen (1976)
	Kemper y Quigley (1976)
	Savas (1977)
	Stevens (1977)
	Pommerehne (1977)
	Bennett y Johnson (1979)
	Mc David (1985)
Energía eléctrica...........	Peltzman (1971)
	De Alessi (1977)
Transportes.................	Davies (1971, 1977)
	Pashigian (1976)
	MacKay (1979)
	Kirby (1984)
	Kirby y Albon (1985)
	Perry y Babitsky (1986)
Lucha contra incendios......	Ahlbrandt (1973)
Medicina....................	Wilson y Jadlow (1982)
Siderurgia..................	Rowley y Yarrow (1981)
Varios......................	Spann (1977)
	Pryke (1982)

Borchering, Pommerehne y Schneider (1982)
Cuervo y Maroto (1983)
Myro (1985)
Vergés y P. Jiménez (1985)
Novales y otros (1987)
Yagüe (1987)
Rodríguez Fdez. y Fuente Sabaté (1987)
Fuente S. y otros (1988)
Cuervo (1989)

Las causas que los distintos autores sugieren para justificar que la empresa pública se encuentre en una situación de ineficiencia relativa frente a las empresas privadas competidoras suelen ser las siguientes:

. A la empresa pública se le atribuyen múltiples objetivos (5) en la mayoría de los casos contradictorios e incompatibles entre sí como reducir el desempleo, promover la solidaridad social, luchar contra las desigualdades geográficas, alentar las exportaciones, proveer bienes a precios por debajo del coste de producción, etc. El problema radica en que los objetivos múltiples, junto con la ausencia de un sentido de las prioridades, permite que los objetivos sociales se

---

(5) Con frecuencia imprecisamente definidos y especificados, lo que se traduce en la imposibilidad de evaluar la gestión sobre una base operativa.

conviertan en una excusa para la ineficiencia.

. Problemas derivados de la separación entre propiedad y control. Los planteamientos actuales se inscriben en la teoría de la agencia que refleja una imperfecta transmisión de la información entre el principal (propietarios) y la agencia (gestores). El inconveniente que se deriva del divorcio entre propietarios y gestores es que si ambos son maximizadores de sus respectivas utilidades y la agencia tiene posibilidades de ocultar o sesgar información al principal, esto puede conducir a un alteración en los objetivos de las firmas señalados por el principal (básicamente maximización de beneficios) hacia otros objetivos, provocando ineficiencias. Aunque este tipo de comportamiento es aplicable a las empresas públicas (agencias) en sus relaciones con los holdings a que pertenecen o con las Administraciones Públicas (principal), no es un rasgo privativo de las mismas, sino que es también característico de las grandes firmas privadas cuya organización se caracteriza por la separación entre la propiedad (Consejo de Administración) y el control (Directivos). De ahí que las importantes conclusiones obtenidas por la teoría de la agencia sean independientes de cuál sea la titularidad de la propiedad (pública o privada) y serán aplicables allí donde exista divorcio entre propiedad y gestión efectiva o control de decisiones. Si bien es cierto que la presión establecida por los propietarios privados sobre la dirección para controlar sus

actividades se ven favorecidas por tres factores:

- Existencia de mercados de acciones que permiten a los accionistas indicar su confianza en la política de la dirección mediante la compra y venta diaria de acciones (6).

- Competencia en el mercado de la alta dirección (directivos).

- Legislación reguladora de la publicación de información relativa a la compañía (auditorías y memorias financieras) (Millward y Parker, 1983).

. Ausencia de competencia en buena parte de los mercados en los que se asienta la empresa pública. La competencia desempeña varios papeles importantes en favor de la eficiencia económica. Los consumidores pueden revelar sus preferencias eligiendo entre las distintas firmas, lo que obliga a las empresas, en el intento de elevar sus ventas, a tratar de encontrar la combinación de servicios que mejor satisfaga las necesidades de sus clientes, sobreviviendo sólo las más eficientes.

. Los directivos de las empresas públicas raras veces tienen estructuras retributivas estrechamente relacionadas con su productividad o con los beneficios, lo que puede influir en la calidad de las personas que la empresa

---

(6) Desafortunadamente, la negociabilidad de los derechos de propiedad no es suficiente por sí sola, ya que la dispersión de las acciones puede hacer desdeñar a los pequeños accionistas las consecuencias que para la disciplina de los directivos puede tener su decisión particular de vender o retener sus títulos.

pública consigue contratar y en el rendimiento de los directivos.

Sin embargo, este argumento ha sido rebatido aduciendo que este problema también puede darse en la empresa privada, que la retribución económica es sólo uno de los muchos elementos que motivan a los individuos y, finalmente, que la imputación directa de la productividad de un equipo directivo a cada uno de sus miembros es más difícil cuanto mayor es el número de éstos (Alchian y Demsetz, 1972).

. Imposibilidad de quiebra de la empresa pública. La posibilidad de quiebra es un mecanismo fundamental para incentivar la eficiencia, impone una restricción presupuestaria a las empresas y es un mecanismo natural para sustituir a los equipos directivos ineficientes. En cambio, existen empresas públicas que incurren en déficits crecientes, sin expectativas de poderlos cubrir en el futuro, que son cubiertos con subvenciones presupuestarias de forma indefinida. De nuevo, esta sólida crítica habría que matizarla recordando que buena parte de las empresas públicas que obtienen peores resultados son de origen privado y fueron traspasadas al sector público por distintas razones cuando eran inviables.

. Mayor poder sindical en la empresa pública. Las presiones y reivindicaciones sindicales pueden ser superiores en la empresa pública porque se trata de empresas de gran tamaño (tasa de afiliación sindical elevada), los

directivos y ministerios que las supervisan están relativamente poco incentivados para reducir los costes unitarios del trabajo y resistir presiones que degeneren en conflictos políticos y, finalmente, los sindicatos consideran que las condiciones que deben ofrecer estas empresas a sus trabajadores deben ser mejores que los de las privadas, simplemente por su carácter público. Una vez más esta tesis no es evidente en sí misma, puesto que este problema suele estar relacionado en la práctica, más con el tamaño de la empresa que con su titularidad, e incluso el sector público puede adoptar a veces una postura más dura que el sector privado puesto que tiene más recursos a su disposición para resistir la presión de los sindicatos y toma en cuenta el efecto demostración de un acuerdo generoso en una empresa sobre el resto de negociaciones que se lleven a cabo.

. La toma de decisiones en la empresa pública aglutina intereses socioeconómicos heterogéneos (tecnocracia, burocracia, partido gobernante, gobiernos locales, sindicatos, etc.). El continuo conflicto de intereses que se produce entre los distintos grupos sociopolíticos provoca que los objetivos perseguidos por la empresa pública sean inestables y fácilmente alterados, pudiendo modificar cuestiones básicas como las técnicas de producción, políticas de precios, de inversiones y de relaciones industriales (Raymond y González-Páramo, 1989).

. La empresa pública suele verse sometida a un control

excesivo y a numerosas interferencias de carácter burocrático. Esta supervisión continua puede sofocar la iniciativa de la gestión y tener por resultado una pérdida de responsabilidad y costosas ineficiencias operacionales.

No faltan estudios empíricos que demuestren una superioridad de la empresa pública frente a la privada:

ACTIVIDAD ECONOMICA	ESTUDIOS
Agua........................	Mann y Mikesell (1976)
	Buggink (1982)
Basuras.....................	Pier, Vernon y Hicks (1974)
	Edwards y Stevens (1978)
Energía eléctrica..........	Meyer (1975)
	Yunker (1975)
	Neuberg (1977)
	Primeaux (1977)
	Pescatrice y Trapani (1980)
Varios......................	Van der Belen (1981)

Por último, nos encontramos con análisis que adoptan una postura neutral y afirman la imposibilidad de obtener indicadores de la mayor o menor eficiencia de las firmas privadas respecto a las públicas.

ACTIVIDAD ECONOMICA	ESTUDIOS
Agua........................	Feigenbaum y Teeples (1983)
	Feigenbaum, Teeples y Glyer (1986)
	Burners, Grosskopf y Hoyes (1986)
	Teeples y Glyer (1987)
Basuras.....................	Hirsch (1965)
	Colins y Downes (1977)
	Cubbin, Domberger y Meadowcroft (1987)
Energía eléctrica..........	Spann (1974)
	Yonker (199975)
	Foreman-Peck y Waterson (1984)
	Fare, Grosskopf y Logan (1985)
	Atkinson y Halvorsen (1986)
Transportes................	Caves y Christensen (1980)
	Forsyth y Hocking (1980)
	Jordan (1981)
	Albon y Kirby (1983)
Varios......................	Millward y Parker (1983)
	Estrion y Perotin (1991)

El recorrido realizado es consistente con las manifestaciones del profesor Fuentes Quintana (7): "La querella sector público-sector privado es la más ineficiente. Ya que frente a una ineficiencia del primero puede aducirse una ineficiencia del segundo".

A pesar de la imposibilidad de categorizar adecuadamente una respuesta sobre la mayor o menor eficiencia de la empresa privada frente a la pública, dado que nos encontramos con estudios que arrojan resultados contradictorios puesto que mientras que unos son consistentes con la hipótesis de que las firmas privadas son más eficientes que las públicas, otros se muestran neutrales y, finalmente, algunos defienden la tesis opuesta; se puede extraer una conclusión importante en la que no se produce discrepancia: "la eficiencia de todas las empresas -públicas o privadas- mejora en un entorno competitivo" (Kay y Thompson, 1986, pp. 25). La menor eficiencia se debe al hecho de que las empresas se encuentran defendidas frente a la competencia, pero no a su titularidad pública. Aunque la magnitud relativa de este efecto sobre las firmas públicas y privadas no se ha explorado suficientemente, la competencia es, en último término, la mejor garantía de que la asignación de recursos a través del mercado sea eficiente. Por consiguiente, la

---

(7) Europa como destino de la economía española, Cursos de Verano de la Universidad Complutense, julio 1989.

privatización ofrecerá ganancias de eficiencia si, a través de ella, se logra una mayor competencia. De ahí, que el papel de desregulación y liberalización sea fundamental de cara a conseguir que el proceso privatizador venga acompañado de medidas que fomenten y garanticen la competencia, puesto que aunque en algunas ocasiones la privatización conlleva de por sí el desarrollo de la competencia, en otras, no es suficiente. Luego, la simple privatización (8) de las empresas públicas no es suficiente para mejorar la eficiencia porque empresas privadas preservadas de la competencia presentarían el mismo tipo de ineficiencia (Segura, 1989). El elemento determinante no es la titularidad de la empresa, sino que ésta desarrolle su actividad bajo un esquema competitivo. De hecho, las firmas privadas que no se enfrentan a la competencia no actúan mejor que las empresas públicas e, incluso, a veces lo hacen peor. De ello se deduce que la privatización dentro de un entorno no competitivo, con toda probabilidad, resultará incluso dañina; en definitiva, la privatización sólo mejorará el comportamiento de la compañía si viene acompañada de la liberalización.

Uno de los temas más debatidos dentro de la necesidad de promover la competencia para obtener ganancias de eficiencia es el que hace referencia a la presencia de la empresa pública en mercados monopolísticos y,

---

(8) Entendida como el cambio de propiedad de la empresa.

fundamentalmente, en los denominados "monopolios naturales". Las telecomunicaciones, distribución de gas y electricidad y el suministro de agua constituyen los ejemplos típicos de esta situación caracterizada por la existencia de rendimientos crecientes de escala (los costes de producción, por unidad de producto, disminuyen conforme aumenta el volumen de producción) (9). Ello justifica que la solución competitiva no sea la más eficiente, sino que la eficiencia aconseja que exista una sola empresa. De ahí que no sólo sea ineficiente la aparición de la competencia sino que, además, será improbable que lo haga.

El monopolista produce hasta el punto en que el ingreso adicional que recibe por una unidad adicional (I') es exactamente igual al coste adicional de producirla (C'). Esta condición de equilibrio supone una restricción en la producción y un precio más elevado que el que se daría en competencia perfecta (P = C'), lo que provoca una pérdida de bienestar para la colectividad. La solución adoptada para intentar corregir esta situación ha sido la intervención del Sector Público en los monopolios naturales bien mediante la propiedad pública del monopolio o bien mediante la regulación de monopolios privados.

---

(9) Esto ya no es tan cierto en las telecomunicaciones puesto que el desarrollo tecnológico ha provocado la desaparición del monopolio natural, ampliando rápidamente las posibilidades de suministro.

La teoría de los mercados impugnables, disputables o atacables ("contestable markets") (Baumol, 1982) ha aportado una base teórica fundamental para la desregulación de los monopolios. Esta teoría define el mercado impugnable como aquel en el que la entrada es absolutamente libre (10) y la salida no implica coste alguno para las empresas (11). Esto significa que no existen costes irrecuperables de entrada y que los competidores potenciales pueden acceder con la misma tecnología y costes de producción que las empresas ya instaladas. El elemento esencial de los mercados atacables es su vulnerabilidad a una entrada rápida o "relámpago" (hit-and-run entry). Las propiedades más importantes de los mercados impugnables son las siguientes:

- Nunca produce una tasa de beneficio superior a la normal. La razón es simple: cualquier beneficio positivo significará que un entrante transitorio puede levantar un negocio. Consecuentemente en los mercados contestables, los beneficios extraordinarios nulos caracterizan el equilibrio incluso bajo monopolio u oligopolio.

- Ausencia de cualquier tipo de ineficiencia en la

(10) En el sentido de que los potenciales entrantes no tienen desventajas en términos de técnicas productivas o calidad del producto respecto al monopolista y que evalúan los beneficios de entrar atendiendo a los precios de las firmas monopolistas antes de la entrada.

(11) Es una forma de garantizar la libertad de entrada y significa que cualquier firma puede abandonar sin impedimentos y en el proceso de salida puede recobrar cualquier coste contraído en el proceso de entrada.

producción en el equilibrio de la industria.

- En el equilibrio los precios deben ser iguales al coste marginal.

En estas circunstancias, ni siquiera un monopolista podrá obtener beneficios extraordinarios, ya que si el precio estuviera por encima del coste los entrantes potenciales podrían adoptar estrategias de "acción relámpago". De ahí que no resulte preciso regular la actividad para lograr un resultado eficiente, porque la mera existencia de competidores potenciales obligará a obtener un volumen de producción eficiente, costes mínimos y beneficios extraordinarios nulos, es decir, la solución de equilibrio competitivo. Luego, si los costes de entrada-salida son nulos, entonces se llega a precios competitivos aunque haya pocas empresas.

La teoría es atractiva, pero supone la existencia de tres condiciones poco defendibles:

- Que el competidor puede entrar de forma instantánea a cualquier escala productiva.

- Que las empresas instaladas se vean siempre sorprendidas por la aparición del competidor.

- Que no existan costes irrecuperables de entrada, lo que supone la inexistencia de barreras estratégicas de entrada.

Además, la aplicación de esta teoría con fines desreguladores en los monopolios naturales parece olvidar que en estos casos los comportamientos eficientes no son los competitivos y que el problema consiste más en la distribución de excedentes entre los productores y consumidores (Segura, 1989).

Sin embargo, esta nueva teoría ha atraído de nuevo la atención sobre una vieja solución a estos problemas. Si no es posible tener competencia para el producto ¿por qué no tener competencia para el monopolio mediante la concesión? Es decir, permitir que varias empresas compitan por el derecho a servir a un mercado o a suministrar un bien, que antes eran servidos o suministrados por una organización protegida del sector público, seguramente aumentará la competencia (12).

Esta es la solución que se ha perseguido en la mayoría de los monopolios establecidos últimamente . La concesión tiene, de cualquier modo, problemas en sí misma. Los dos más serios son los siguientes:

- Cómo organizar un sistema de licitación de concesión eficiente.

- Cómo asegurar una transferencia de activos, al terminar, consistente con unos incentivos apropiados a

---

(12) Conviene destacar que el sistema de concesión no implica necesariamente la sustitución de una empresa pública por otra privada.

invertir, pero no a sobreinvertir, en activos fijos.

Aunque las concesiones ofrecen una posible solución al problema del monopolio natural, existen testimonios de concesiones privadas con carácter de monopolio plagados de ineficiencia o de alianzas ilícitas. La opción por la concesión debe plantearse unos interrogantes básicos: ¿es definible el producto? ¿puede evaluarse la ejecución de la tarea? ¿es factible la competencia? ¿puede reemplazarse a los contratistas que resulten insatisfactorios? ¿son importantes los medios o puede dejarse que los agentes elijan los métodos más baratos? Estas preguntas son básicas porque la concesión resultará más eficiente cuando los problemas de especificación y renovación de los contratos sean relativamente sencillos. Como muy acertadamente señala Donahue, 1991, pp.141: "Cuanto más exactamente pueda especificarse por adelantado una tarea, y pueda evaluarse su ejecución después de efectuada, con mayor certeza se podrá conseguir que los contratistas compitan y más rápidamente se podrá reemplazar (o penalizar de otra manera) a aquellos cuya tarea defraude".

Los aspectos desarrollados en este apartado sobre la posibilidad de mejorar la eficiencia económica mediante la privatización nos permiten afirmar que la conveniencia de ésta última es una materia que requiere un análisis muy cuidadoso. No cabe duda que la privatización es una

solución apropiada allí donde los mercados funcionan perfectamente y bajo condiciones competitivas (más aún si esa competencia es internacional). El conflicto se plantea en aquellas áreas donde el mercado no funciona bien. El caso paradigmático es la existencia de monopolios. Si el monopolio es resultado de restricciones normativas, la solución lógica es la desregulación (13). Si se trata de un monopolio natural, la competencia por el monopolio a través de la concesión puede ser la solución siempre que la especificación y renovación de los contratos sea relativamente sencilla.

1.2.2. **Reducir las necesidades de financiación del Sector Público**

La privatización se presenta como solución a los problemas presupuestarios (elevados déficits) que, con raras excepciones, siguen siendo una de las mayores preocupaciones de los Estados. La privatización puede, por una parte, reducir los gastos de las Administraciones Públicas disminuyendo las cargas del capítulo de ayudas concedidas por el Estado a las empresas públicas (subvenciones de explotación y transferencias de capital), mientras que, por otro lado, representa una fuente

---

(13) Acompañada de ayudas e incentivos para que emerja la competencia, dada la posición ventajosa con la que arranca la firma establecida.

extraordinaria de ingresos para el Estado mediante la venta de activos. Este argumento resulta particularmente atractivo para los países en desarrollo que, obligados a afrontar agobiantes problemas derivados de la elevada magnitud de sus déficits públicos y deuda exterior, han emprendido extensos programas de privatización (14).

Este énfasis en los efectos financieros de la privatización se ha visto incrementado por la práctica de juzgar el comportamiento del Sector Público tomando como referencia las necesidades de financiación del mismo, tratando la venta de activos como un ingreso y presentando las operaciones de caja sin tener en cuenta su impacto en las futuras entradas y salidas.

Aunque se trata de un argumento esgrimido en multitud de ocasiones por los defensores a ultranza de la privatización, es esencial matizar las consecuencias que la transferencia de propiedad tiene sobre las finanzas del Sector Público puesto que el resultado de la misma no está tan claro y depende del caso analizado.

---

(14) Minsburg, N. (1992) analiza sintéticamente las estrategias privatizadoras argentinas destacando que el Gobierno se ha visto urgido esencialmente por las necesidades presupuestarias, otros autores se ocupan en el libro Privatization and Deregulation in Global Perspective, Gayle y Goodrich (Eds.), 1990, de los casos de Chile, Bolivia, Honduras, Nigeria, Filipinas, Hungría y Polonia, entre otros; y Gostuki y Pardillo (1991) analizan las privatizaciones en Latinoamérica.

En teoría, el precio que los compradores privados están dispuestos a pagar debe ser igual al valor presente de los flujos de beneficios netos (después de impuestos) esperados de dicha empresa.

Si la empresa arroja déficit y se prevé que va a seguir haciéndolo en el futuro, el valor descontado de la misma será negativo y, por lo tanto, el precio de venta también; con lo cual, habrá que transferir a los compradores de la empresa, junto con la propiedad de la misma, los recursos financieros equivalentes al flujo actualizado de las pérdidas netas futuras (15). En este caso, no se obtienen ingresos netos por la privatización, sino que se produce un mayor déficit público en el momento de la venta y menores déficits o mayores superávits en años futuros por menores gastos de asunción de pérdidas. La posibilidad de que este tipo de empresa resulte atractiva para el comprador privado (16), sólo es admisible si está convencido de que su gestión va a ser mucho más eficiente que la gestión pública ya que no va a estar sujeta a interferencias o limitaciones políticas, financieras o laborales y/o la compra de la empresa le permite adquirir una ventaja en el mercado de carácter oligopolista, o le procura el acceso a nuevos mercados, o

---

(15) O bien habrá que sanearlas financiera y productivamente antes de privatizarlas.

(16) Casi remota.

un complemento a sus producciones o redes de distribución. La privatización supondría una mejora de las finanzas futuras del Estado y, en caso de que indujese una mejora de la eficiencia interna de la empresa, una mejora de la eficiencia económica.

Si suponemos el caso opuesto, es decir, una empresa pública rentable que arroja beneficios en la actualidad y se espera que también lo haga en el futuro, el valor presente es positivo y la venta supondrá unos ingresos netos que disminuirán el déficit público presente pero, ese menor déficit se verá compensado por mayores déficits o menores superávit en el futuro derivados del menor ingreso por la no apropiación de los beneficios de esa empresa, ahora en manos privadas. Esta situación admite, a su vez, dos posibilidades en función de la valoración o el precio de la oferta (17):

a) Si el precio descontado calculado para la venta es correcto y es al que se realiza efectivamente la operación privatizadora, sólo supone un adelanto de los ingresos futuros (18) con un resultado neutral a largo plazo sobre las cuentas públicas y un intercambio en el tiempo de

---

(17) El método de valoración a aplicar es un tema complejo y controvertido. Un breve análisis del problema está recogido en el trabajo de Blanco y Mallol (1991).

(18) Aumenta el cash-flow corriente del Sector Público a cambio de una disminución de los ingresos corrientes futuros.

activos financieros entre el Sector Público y el sector privado. En este caso, las ganancias económicas reales se limitan a las mejoras en la eficiencia productiva que se produjeran bajo la gestión privada.

b) Ahora bien, lo más probable es que el precio final de compra sea menor que el precio teórico por distintos motivos. En primer lugar, es posible que el comprador privado tenga en cuenta cuestiones de riesgo asociadas a la incertidumbre que caracteriza al futuro (cambios en los precios, impuestos, comercio exterior, normativa laboral, ...) que pueden no haberse computado en el cálculo del precio teórico. Además, existe la evidencia demostrativa de que en las operaciones de privatización se ha tendido a fijar un precio de venta sensiblemente inferior al valor presente de los beneficios futuros por distintas razones: porque se interpreta como un indicador del éxito de la operación la colocación de la totalidad del capital ofrecido (19) y se teme perder apoyo para la campaña privatizadora si quedan sin vender demasiadas acciones o para permitir el acceso a la compra de acciones a los que ganan rentas bajas. Esta infravaloración supone un deterioro de las cuentas del Sector Público dado que se produce una transferencia de riqueza del sector público al comprador privado equivalente a la diferencia entre los me-

(19) Tanto si se instrumenta mediante la emisión y cotización de acciones, mediante subasta o con cualquier otro método.

nores activos financieros presentes que recibe el Sector Público y los mayores activos financieros futuros que recibe el comprador privado. Así mismo, genera un efecto redistributivo desde el conjunto de los contribuyentes -que ven minorados los ingresos públicos por la infravaloración- hacia los compradores (inversores particulares, instituciones e inversores extranjeros).

Todas estas consideraciones limitan las expectativas gubernamentales de obtener realmente ganancias financieras derivadas de la privatización. Las ganancias o pérdidas de la venta dependen básicamente de si el precio pagado es superior o inferior al valor presente de los futuros beneficios del activo. Así, la cuestión crítica es si los activos se han vendido con un descuento o con un premio, sobre su valor, para los compradores privados.

Una última advertencia que restringe o limita el movimiento privatizador, contemplado desde esta perspectiva financiera, se deriva de la posibilidad de que los considerables recursos obtenidos por el Estado de la venta de su patrimonio pueden no ser usados de la forma adecuada. Una asignación ortodoxa del producto obtenido de la privatización es su utilización para financiar inversiones en infraestructuras o bien para ayudar a sectores punta cuyos efectos son beneficiosos para la comunidad o, por último, pueden incluso ser usados para contribuir al pago

de la deuda nacional. En resumen, utilizar los recursos obtenidos en otras inversiones productivas que compensen la pérdida de "stock" de capital que se deriva de la venta de una empresa. El peligro se deriva de una utilización perversa de dichos ingresos afectándolos a pagos corrientes, creando así la falsa impresión de que la situación financiera del Sector Público ha mejorado, mientras que de hecho, una vez agotado el "stock" de activos se necesitaría encontrar fuentes de financiación alternativas que sólo podrían obtenerse subiendo los impuestos, aumentando la deuda pública o creando moneda artificialmente. De esta manera, "para curar la enfermedad se habría matado al enfermo" (Bizaguet (1987), pp. 114).

1.2.3. Profundizar y ensanchar los mercados de capitales

La apertura al capital privado mediante las privatizaciones da lugar a un ímpetu y una expansión duradera para la actividad de los mercados financieros al inducir un fuerte incremento de las inversiones, así como un importante aumento de la capitalización de estos mercados, ampliando de este modo las posibilidades de financiación de las empresas mediante el recurso a los mercados de valores y produciendo una mayor internacionalización de los mercados de capitales.

Sin embargo, aunque el desarrollo e internacionalización de los mercados de capitales se presenta como una de las "ideas clave" de la privatización, precisamente la mayor o menor capacidad del mercado financiero supone, en sí misma, una de las restricciones al movimiento privatizador. Ese mercado debe tener una infraestructura adecuada y movilizar los ahorros potenciales suficientes para asegurar los medios a la corriente privatizadora.

La incidencia de las privatizaciones en los mercados de capitales varía de forma sustancial con el nivel de desarrollo económico del país en cuestión. Mientras en unos casos puede representar la base del desarrollo de los mercados financieros, dado que la oferta puede crear la demanda, en otros la privatización puede causar un exceso de oferta y, en consecuencia, deprimir los mercados de capitales como en Corea del Sur y Taiwan (Babecki e Isasi, 1991).

1.2.4. **Promocionar el capitalismo popular**

La privatización se enfatiza como un medio de democratización debido a la propiedad más ampliamente extendida de las acciones (20), argumento sumamente atractivo desde una perspectiva política.

---

(20) Este planteamiento está en notable oposición con la perspectiva socialista de que la nacionalización es el mejor medio de democratización.

La ampliación de la base accionarial y facilitar el acceso de los ciudadanos al mercado bursátil es, pues, otra de las ventajas asociadas a la privatización.

En primer lugar, se busca una implicación de los asalariados. Se intenta fomentar la participación de los empleados en la propiedad de la empresa privatizada. Esta estrategia se basa en los efectos de incentivación que tiene la participación de los empleados en los beneficios de la empresa y la mejora de las relaciones laborales dentro de la industria. Para ello, en las ofertas se conceden diversas ventajas a los trabajadores que van desde la cesión gratuita de acciones, ofertas especiales con descuentos especiales en el precio y prioridades de compra, hasta la compra misma de la totalidad de la empresa por parte de los directivos y trabajadores.

En segundo lugar, la venta de empresas públicas se puede estructurar dando un tratamiento preferente a los pequeños inversionistas, abriendo así al público en general el camino a la Bolsa, visto generalmente como reservado exclusivamente a una secta de iniciados. Con este fin, se suelen establecer límites de acumulación de acciones, se tiende a subvalorar las mismas para hacer más atractivas las emisiones al público, se llevan a cabo campañas publicitarias muy importantes, se simplifican las formalidades necesarias para adquirir acciones, se permite

el pago del precio en varios plazos, ...

La valoración de los resultados obtenidos por los programas privatizadores en este punto no es tan positiva como cabría esperar en un principio ¿Realmente aumenta la democracia? Aunque se observa un gran interés de los empleados y se producen excepciones sobresalientes (21), en general, la proporción de acciones absorbida por los asalariados ha sido pequeña (22). Simultáneamente, si bien en un primer momento la adquisición de acciones es pequeña y atomizada, la mayoría de los pequeños y medianos suscriptores se apresuran más tarde a vender con rapidez las acciones en la búsqueda de obtener ganancias rápidas (23). Este proceso especulativo se ve favorecido por la fijación de precios de salida bajos. El resultado final del proceso no supone, tan claramente, un desarrollo del accionariado popular (24) sino que a medio y largo plazo se produce una concentración en grupos de inversores estratégicos. En otras palabras, las acciones permanecerán en manos de unos pocos

---

(21) Como la de National Freight Corporation, en Gran Bretaña, que se vendió a un consorcio de directivos y empleados con excelentes resultados.

(22) Véase Yarrow (1986) y Babecki e Isasi (1991).

(23) Véase, de nuevo, Yarrow (1986) donde se recoge el importante descenso del número de accionistas tras breves plazos de la operación de lanzamiento.

(24) Existen otras opciones para lograr este objetivo como puede ser la incentivación fiscal a la tenencia personal de títulos.

propietarios nuevos, reduciendo la idea de una propiedad más amplia. La experiencia ha demostrado que resulta relativamente fácil obtener la participación de los particulares, pero conseguir que éstos se conviertan en inversores asiduos es bastante más complejo, ya que no consideran las acciones adquiridas como verdaderas inversiones sino que las venden enseguida para obtener sustanciales plusvalías.

También conviene destacar en este punto la importancia de preservar del control por parte de grandes compañías extranjeras posiciones que son vitales para los distintos países, poniendo en peligro los centros nerviosos de los mismos; además de poder suponer pérdidas de riqueza nacional neta si se infravaloran los activos y éstos son adquiridos en buena proporción por inversionistas extranjeros. Este peligro ha intentado atajarse (25) limitando las inversiones extranjeras. En Japón, por ejemplo, no se ha permitido que ninguna acción tenga un propietario extranjero. Francia e Inglaterra han optado por la creación de acciones preferenciales (acciones de oro) mediante las que el Sector Público se reserva la potestad de vetar el control de una empresa por cualquier grupo, cuando incida sobre los intereses nacionales.

---

(25) Intento extremadamente difícil.

1.2.5. **Disciplinar el poder de los sindicatos dentro del Sector Público**

Este argumento en favor de la privatización supone que una empresa privatizada estará menos inclinada a ceder a la presión de los sindicatos para incrementar los salarios. La hipótesis bajo la que descansa este razonamiento es que el poder sindical es superior en la empresa pública.

No se pueden sobreestimar los resultados de un cambio en la propiedad sobre la influencia de los sindicatos, dado que depende de otros muchos factores (26). La privatización no implica necesariamente una reducción del poder sindical, sólo donde la privatización se acompañe de un aumento de competencia se puede esperar con seguridad una mayor disciplina del poder sindical.

1.2.6. **Resolver los persistentes problemas de dirección y control que se dan en la empresa pública**

El problema que se pretende solucionar básicamente es el divorcio entre propiedad y control.

El efecto beneficioso de la privatización sobre la

---

(26) Ya comentados cuando nos referíamos a los elementos que se daban para justificar la ineficiencia de la empresa pública.

motivación de los directivos se produce por el traspaso del control sobre la dirección de la empresa de manos del Gobierno a manos de los accionistas. El control político es altamente imperfecto e inestable y, en consecuencia, cabría esperar una mejora sustancial cuando el control se ejerce por los accionistas que básicamente desean que la empresa maximice sus beneficios.

Sin embargo, este tipo de control adolece a su vez de serias imperfecciones, dado que normalmente están relacionadas con la complejidad de la organización y no con la titularidad (27).

1.2.7. **Redistribuir la renta y la riqueza**

Los programas privatizadores, dado que implican transferencia de propiedad, generarán unos efectos distributivos innegables. Los factores que generan estos efectos son, básicamente,

- la variación en los niveles y en la estructura de precios de producción;

- el precio con el que se venda el activo en el mercado. Si el precio es inferior a su valor real se produce una transferencia de riqueza de los contribuyentes a los nuevos propietarios. Aunque en principio se consiga

---

(27) Este problema también se ha comentado al enumerar las distintas justificaciones sobre la ineficiencia de la empresa pública.

una notable población de accionistas, el hombre de la calle tiende a venderlas en el corto y medio plazo para obtener unos beneficios inmediatos, en lugar de mantener la titularidad de las acciones a largo plazo;

- también genera efectos distributivos el hecho de que el dinero obtenido por el Gobierno de la venta de activos puede emplearlo en más gastos o para reducir la presión impositiva conjunta (28) o para amortizar deuda pública o para evitar el aumento de la misma;

- las operaciones de lanzamiento, finalmente, suponen pagar unos honorarios a los asesores, unos gastos de comercialización y comisiones de venta que pueden considerarse como transferencias de renta (Yarrow, 1986).

Los efectos redistributivos sobre la renta y la riqueza de los programas privatizadores resultan, como mínimo, inciertos. Por ello, parece conveniente alcanzar este tipo de objetivos mediante otros instrumentos, como los fiscales, más eficientes.

La breve exposición realizada hasta ahora de qué se entiende por privatización y de los distintos argumentos que respaldan el proceso privatizador permite vislumbrar que no se trata de una operación sencilla, sino que, muy al contrario, si algo caracteriza cualquier programa

---

(28) Sobre este aspecto ver Bös y Peters (1987).

privatizador es su enorme complejidad y la intrincada problemática que encierra. Acometer un proceso privatizador exige realizar un minucioso estudio que tenga en cuenta aspectos tan diversos como los siguientes:

- Realidad económica y social de país en cuestión.

- Objetivos que se pretenden con la privatización.

- Estructura del sector donde opera la empresa (grado de competencia, barreras de entrada y salida, nivel de concentración, poder de negociación, ...).

- Análisis de la empresa (origen, forma jurídica y participación del sector público, peso en el mercado, expectativas de rentabilidad, ...).

- Comportamiento de los grupos implicados (trabajadores, sindicatos, clientes, proveedores, competidores, entidades públicas, ...) (29).

De ahí que la privatización no adopte una formulación única, sino que cada caso requiera una modalidad técnica distinta que tenga en consideración las diversas circunstancias que lo caracterizan.

Los caminos o procedimientos de la privatización son

---

(29) A este respecto, resulta crucial, si se quiere adoptar una estrategia adecuada y con buen resultado, identificar a los grupos de interés afectados por el proceso privatizador, ya sea directamente (entes públicos,empleados, usuarios, empresas privadas suministradoras, ...) o indirectamente (contribuyentes, sindicatos, organizaciones empresariales, ...) y adoptar las medidas necesarias para que se sientan interesados en la operación y no resulten perjudicados.

muy variados y sofisticados. La diversidad es tal que Pirie (1985) llega a enumerar 22 métodos distintos. Las modalidades de privatización más utilizadas son las siguientes:

1) Venta total y directa en una sola operación. Normalmente se trata de organismos pequeños o especializados y el Sector Público desea que la transferencia se realice en favor de un comprador individual (30).

2) Venta de un bloque o sección independiente de la empresa, también a un comprador estratégico.

3) Oferta de acciones, pública o privada. Consiste en permitir el acceso del público al capital de la empresa. El porcentaje de acciones vendido puede suponer el 100 por 100 o una proporción inferior.

El método más utilizado en la oferta privada de acciones es la subasta, donde se invita a ofertar a partir de, o por encima de, un precio mínimo.

4) Venta a los trabajadores. Se busca el aumento de su motivación a la hora de cumplir sus funciones. Suelen aplicarse cuando la cooperación de los trabajadores y directivos está en duda al pasar a manos privadas.

5) Concesión de servicios a una empresa privada. La financiación y la responsabilidad siguen siendo del Sector Público pero la producción la realiza un agente privado.

---

(30) Generalmente se busca un comprador entre las compañías del sector, un inversor estratégico privado.

Otras posibilidades son la fusión con otra firma del sector, una alianza estratégica y venta de una minoría (31).

El método empleado, o la combinación de métodos empleada, dependerá de los factores económicos y políticos que caractericen cada caso.

---

(31) La compañía entra a formar parte de un acuerdo operativo o de cooperación con otra empresa de la industria, que podrá llevar a una futura entrada en el capital como socio minoritario.

2. ALCANCE DE LA PRIVATIZACION EN ESPAÑA

Tras estos elementales comentarios sobre los factores que definen el proceso privatizador, procedemos a analizar el alcance de esta tendencia en España.

El primer elemento clave que caracteriza la aplicación de programas privatizadores en España es la postura adoptada por el Gobierno del PSOE al respecto. Claudio Aranzadi (32) argumenta que las decisiones de desinversión en la empresa pública (33) no responden a imperativos de carácter político o ideológico, sino a criterios de racionalidad industrial y financiera. La política de desinversiones realizada opera completamente al margen de la estéril dialéctica público-privado. La decisión de privatizar no se sustenta en la presunción de una mayor eficiencia, con carácter general, de la gestión de las empresas privadas con respecto a las públicas (los análisis empíricos existentes no avalan con rotundidad este planteamiento) sino que responde la criterio de optimización industrial y financiera (Aranzadi, 1989).

Aunque cabría calificar de tímido el proceso privatizador acometido en España, si tenemos en cuenta la

---

(32) Ex presidente del INI y actual Ministro de Industria y Energía.

(33) Los responsables políticos eluden el término privatización y prefieren expresiones como desinversión, racionalización o redimensionamiento.

virulencia con que se ha manifestado en otros países. Se está, no obstante, dibujando una línea de privatización que va revistiendo una importancia creciente en los últimos años. De hecho, se puede afirmar que hasta 1986 la privatización realizada en España se limitaba a empresas poco significativas, establecidas en sectores de poca actividad pública y que no suponían un alteración apreciable en la estructura sectorial de la empresa pública (34). Es a partir de esa fecha cuando se inicia una nueva estrategia privatizadora que consiste en la venta de participaciones minoritarias en Bolsa de empresas públicas importantes (GESA, ENCE, ENDESA y REPSOL). Ello nos permite afirmar que la privatización en España no ha adoptado un carácter radical, sistemático y generalizado (35) sino que las tibias medidas emprendidas se enmarcan dentro de una política guiada más por el pragmatismo que por la ideología.

Las estrategias desarrolladas han adoptado fundamentalmente tres modalidades:

1.- Venta de activos públicos.

2.- Desregulación.

3.- Cooperación con empresas del sector privado.

---

(34) Excepto los casos de SEAT y SKF.

(35) En España no se han cedido a la iniciativa privada actividades típicamente estatales como la gestión de cárceles ni se han enajenado ferrocarriles o servicios públicos básicos.

Alianzas estratégicas.

2.1. **Venta de activos públicos** (36)

Esta primera vertiente se ha materializado utilizando dos vías:

2.1.1. **Venta total de la participación accionarial**, normalmente a otras empresas del sector.

Dentro de este grupo se pueden distinguir, a su vez, dos bloques atendiendo a la importancia de la empresa y a las motivaciones de la privatización.

En primer lugar, se encuentran aquellas empresas que carecen de importancia para el Sector Público Empresarial, bien porque eran empresas pequeñas sin incidencia sectorial o bien porque no tenía sentido su presencia en el conjunto público. En estos casos, la venta de empresas sirve para simplificar la cartera de participaciones públicas y, con ello, mejorar las posibilidades de control eficaz. Nos ofrecen ejemplos representativos de esta situación las empresas citadas a continuación:

- En el sector turismo, Viajes Marsans y Entursa.

---

(36) No nos ocuparemos del caso especial de RUMASA. Tras su expropiación, el comportamiento seguido normalmente ha consistido en el saneamiento de las empresas del grupo que lo necesitaban y su posterior venta al sector privado. Véase Moral, J. del (1989).

- En el sector textil, Textil Tarazona, Gossypium Intelhorce (37) e Hytasa.

- En calzado, Imepiel. Esta empresa ha presentado suspensión de pagos en enero de 1992, tras su privatización, culminando así el deterioro progresivo de su situación financiera. Luis Alcaide, director general del Grupo Patrimonio, ha reconocido que se cometió un error al vender Imepiel, tras su saneamiento, al primer postor que ofertó por el total. Ante la situación creada, el Grupo Patrimonio y la Generalidad Valenciana crearán una empresa dedicada a la fabricación de materiales de construcción -azulejos, baldosas y material de saneamiento-, para mitigar los efectos que va a tener sobre el empleo en Vall d'Uxó (Castellón) la liquidación de Imepiel. El propio Congreso pide una solución pública al problema de Imepiel; consistente en que la Administración asuma de forma transitoria la gestión de Imepiel, sin perjuicio de su venta posterior (en la que parecen estar interesadas una empresa de Dubal, el grupo curtidor catalán Pyasa y la firma mallorquina de calzados Yanko). El comité de empresa de Imepiel ha llegado a solicitar a la Dirección General del Patrimonio del Estado el pago de 6.140 millones de pesetas como indemnización por la rescisión de sus

---

(37) Intelhorce, que pasa a denominarse Generalidad Textil tras su venta al sector privado, presenta problemas de viabilidad que intentan atajarse en la actualidad mediante unas negociaciones a 4 bandas entre la Junta de Andalucía, el Ministerio de Economía, el comité de empresa y la Administración de Intelhorce.

contratos (Cinco Días, 29 y 30 de enero, y 3, 4, y 19 de febrero de 1992).

- En el sector alimentación se privatiza un buen número de empresas, IGFISA Productos Básicos de Alimentación, Frigsa, La Luz, Gypisa, ...

Aunque Tabacalera recibió una oferta de compra, en agosto de 1991, de La Lactaria Española, S.A. (Lesa) por parte de la cooperativa francesa Unión Latiere Normande (ULN) junto a las cooperativas agrarias de Sogescop, aquélla rompió su compromiso y retiró su oferta en diciembre de 1991. Actualmente se continúa a la búsqueda de un comprador privado del 100 por 100 de la empresa (38) (Cinco Días, 22 de enero y 26 de febrero de 1992).

- En la empresa pública Merco, integrada en el Grupo Patrimonio y cuyo objeto es la construcción, instalación, gestión y exploración de mercados de origen de productos agrarios, se ha nombrado una especie de Comisión liquidadora que se encargará de la privatización de la empresa y, es posible, que tras Merco se privatice Mercasa (ABC, 9 de febrero de 1992).

En segundo lugar, destacan aquellas asentadas en sectores fuertemente internacionalizados. El criterio que orientó su privatización fue la necesidad de proporcionar a estas empresas la tecnología y redes de distribución,

(38) Han manifestado su interés por la empresa, la firma granadina Uniasa, Clesa, Industrias Lácteas Asturianas (ILAS) Y Leyma.

imprescindibles para su supervivencia, de los grupos multinacionales.

El caso más destacado y paradigmático de esta situación nos lo ofrece SEAT. Su operación de venta al Grupo Volkswagen supone el abandono de los objetivos de "industria nacional" por una razón de pragmatismo ya que no existe en el mundo una sola industria de automoción sin implantación multinacional que sea económicamente viable. La privatización de SEAT en 1986 tenía, pues, como objetivo la internacionalización de la sociedad (39) a través de su incorporación a una multinacional del sector. La firma del acuerdo de colaboración entre el INI y Volkswagen, en 1982, constituye un paso decisivo puesto que SEAT es una de las empresas públicas más representativas, no sólo por su importancia y peso relativo sino también por las enormes pérdidas que arrastraba (40).

La misma justificación, proporcionar las bases que permitan competir con éxito en mercados cada vez más amplios y globales, está detrás de las ventas de Secoinsa (electrónica), SKF Española (rodamientos), Ateinsa y MTM (bienes de equipo) o ENASA (automoción). Esta última

---

(39) Cuyos intentos se remontan a principios de los 80.

(40) Esto último obligó a realizar enormes esfuerzos de reestructuración y saneamiento antes de que fuese absorbida por Volkswagen (Véase Martín Aceña y Comín (1991), pp. 372).

compañía ha sufrido un proceso privatizador particularmente largo y problemático. Tras los fracasados intentos con International Harvester (IH) en 1980 y con General Motors y Toyota en 1985, el INI emprende un largo y costoso proceso de saneamiento y reconversión previo a su venta. En 1989, el INI disfruta de importantes y ventajosas ofertas de Man-Daimler, Fiat, Volvo y DAF, optando por vender el 80 por 100 de Enasa al consorcio alemán Man-Daimler por 28.800 millones de pesetas. Pero a principios de 1990, la Oficina Antimonopolios de Alemania Federal se opuso a la operación, bloqueándola poco después la CEE. La situación para el INI fue tan apurada que realizó una rápida y discreta negociación con Fiat. En 1990 se acuerda con Fiat-Iveco la adquisición del 60 por 100 del capital por 1.200 millones de pesetas. La notable diferencia de precio es fruto del deterioro producido en la situación de Enasa (el prolongado proceso de privatización había afectado negativamente a su política comercial y operativa generando malas expectativas y altos niveles de infrautilización, y la situación y las expectativas del sector de los vehículos industriales había empeorado desde principios de 1990 (41)).

Otro caso destacado, dentro de este colectivo, lo ofrece la venta de Enfersa. Tras unas tensas negociaciones, en septiembre de 1989, se produce la venta del 80 por 100 de Enfersa por 7.440 millones de pesetas a Ercros, el

---

(41) Ver Martín Aceña y Comín (1991).

propietario de Fesa (la empresa privada que compartía con Enfersa la mayor parte del mercado nacional de los fertilizantes). El INI mantendría un 20 por 100 durante 5 años y Ercros adquiría una opción de compra sobre ese paquete (por unos 1.860 millones de pesetas). De esta forma, el Gobierno conseguía integrar en una sola sociedad los intereses españoles en el sector fertilizantes. Sin embargo, en febrero de 1992 Ercros presentó un informe al Ministerio de Industria en el que expresaba su incapacidad para afrontar por sí solo al difícil situación económico-financiera de Fesa-Enfersa (42) y en el que solicita una nueva aportación de capital por parte del Estado o la participación del Sector Público en el accionariado. La respuesta de Alvaro Espina, secretario de Estado de Industria, ha sido tajante: "la vuelta de Fesa-Enfersa al sector público está totalmente descartada" ni siquiera con carácter temporal, mientras se consigue un acuerdo con algún socio europeo, porque esta posibilidad "no está de acuerdo con la línea general de política industrial del Gobierno y el Estado no es un hospital de empresas" (43).

---

(42) La compañía perdió 13.600 millones de pesetas en 1991 y se encuentra fuertemente endeudada, más de 90.000 millones de pesetas, que generan unos intereses entre 10.000 y 12.000 millones de pesetas (más del 10 por 100 de su facturación anual).

(43) Advierte, además, que cualquier desinversión total o parcial de Ecros obligará al cumplimiento estricto de las condiciones establecidas en el acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno; fundamentalmente a la devolución,
(continued...)

El Ministerio de Industria considera que la única solución viable para el sector fertilizantes es la búsqueda de un socio industrial europeo "con vocación de permanencia" para Fesa-Enfersa, dado que Ercros ha manifestado "veladamente" su decisión de no continuar en la empresa. Se mantienen conversaciones con Elf Aquitaine para que la división de fertilizantes de esta sociedad francesa, Atochem, adquiera la mayoría del capital de Fesa-Enfersa. De esta forma, la compañía quedaría incluida en un grupo europeo de dimensiones más competitivas. El interés de Elf se orienta más a conseguir el acceso a la distribución y almacenaje de la empresa española que a su participación como socio industrial, por lo que para llegar a un acuerdo bajo esta última fórmula, pretendida por las autoridades españolas, exige el saneamiento total de la sociedad. Sin embargo, no es ésa la única opción. También se consideran como posibles socios la compañía noruega Norsk-hydro, la finlandesa Kemyra y la italiana Enimon (44) (Cinco Días, 6 de febrero, y 6 y 9 de marzo de 1992).

---

(43) (...continued)
con carácter inmediato, de la totalidad de créditos y ayudas concedidas.

(44) Se pretende solucionar el problema antes de abril de 1992.

PRINCIPALES EMPRESAS PUBLICAS PRIVATIZADAS (VENTA TOTAL)

(1985 - 1991)

Año	Empresa	Sector	% Priv.	Comprador
1985	Textil Tarazona	Textil	70	Cima Eursa
	Secoinsa	Electrónica	69	Fujitsu CTNE
	SKF Española	Rodamientos	99	Aktiebolaget SKF
	Viajes Marsans	Viajes	100	Trapsa
	IGFISA	Alimentación	100	Pleamar, S.A.
	Ptos. Básicos Aliment.	Alimentación	85	Disolución
	Ingeasa	Inmun. y genética	65,2	E.R.T.
	Cesquinsa	Química	45,4	Cepsa
1986	Motores MBD	C. Naval	38,4	Kloc. Humb. (45)
	Seat	Automoción	75	Volkswagen (46)
	Indugasa	Automoción	50	Grupo GKN
	Telesincro	Electrónica	71	Bull España, S.A.
	Frigsa	Alimentación	100	Saprogal
	La Luz	Alimentación	100	Aristos Internacional
	Gypisa	Alimentación	100	Los Norteños
	Cabsa	Alimentación	100	.
	Olcesa	Alimentación	50,5	Mercorsa
	Miraflores	Alimentación	.	Queserías Miraflores
	Insisa	Bienes de equipo	60	ACC Privados Insisa
	Remetal	Aluminio	60,6	Soc. Fund. Remetal
	Issa	Aluminio	100	Aluperfil

(45) Llega al 60 por 100 en 1990.

(46) Llega al 100 por 100 en 1990.

Año	Empresa	Sector	% Priv.	Comprador
	Aluflet	Aluminio	40	.
	Pamesa	Papel	100	Torras Hostench
	Fovisa	Siderurgia	99,3	.
	Made	Siderurgia	97,1	Gekanor
	Entursa	Turismo	100	HUSA y CIGA
	Mipsa	Minería	100	.
	Hilaturas Gossypium	Textil	100	J. Mª Villalonga
1987	Dessa	C. Naval	80	Forestal del Atlántico
	Purolator Ibérica	Automoción	94,7	Knecht Fiterwerke
	Victorio Luzur.	Automoción	.	.
	Diasa	Alimentación	50	.
	Miel Española	Alimentación	51	.
	Evatsa	Aluminio	100	Cebal
	Litofan Española	Aluminio	100	Baumgartner Ibérica
	Alumalsa	Aluminio	44	.
1988	Promural	Alimentación	53	.
	Pamensa	Alimentación	99,9	Disolución
	Aluasur	Alimentación	66,7	.
1989	Astican	C. Naval	90,7	Italmar
	Ateinsa	Bienes de equipo	85	GEC-Alsthom
	MTM	Bienes de equipo	85	GEC-Alsthom
	Enfersa	Fertilizantes	80	Ercros
	Oesa	Alimentación	100	Grupo Feruzzi
	Pesa	Electrónica	97,4	Amper, S.A.
	Intelhorce	Textil	100	Benorbe y Benservice
	Ancoal	Aluminio	75,2	Omnium Industrie

Año	Empresa	Sector	% Priv.	Comprador
1990	Enasa	Automoción	100	Fiat
	Adaro Indonesia	Ingeniería	80	Indonesia Coal. Otros
	Saldosa	Química	66	Potasas de Subiza
	Imepiel	Calzado	99,94	Cír.Fin.Ges. (J. Cusí)
	Hytasa	Textil	100	Gossypium
1991	GEA	Otros ptos. manuf.	100	.
	T.S.D.	Didáctica	100	Telepublicaciones

. No disponible

2.1.2. **Privatización parcial**, mediante la colocación en Bolsa de paquetes de acciones minoritarios, manteniendo siempre el Sector Público el control mayoritario de la empresa. El objetivo es diversificar las fuentes de financiación, ampliar la base accionarial, captar un volumen importante de recursos financieros y disciplinar la gestión mediante la introducción de la sociedad en el mercado de capitales, pero sin perder ni la mayoría ni el control de la gestión.

Hasta el momento, el mecanismo utilizado en las operaciones realizadas ha sido la oferta pública de venta de acciones; aunque las características concretas de cada caso (sector al que pertenece la empresa, presencia o ausencia previa en el mercado de valores, volumen de capital colocado en el mercado de valores, ...) han

conformado un diseño específico en cada ocasión.

Las operaciones de privatización mediante la colocación de paquetes minoritarios de acciones en los mercados de valores se iniciaron en 1986, con GESA (Gas y Electricidad, S.A.). Esta empresa, perteneciente al subgrupo ENDESA del INI y dedicada a la producción y distribución de gas y electricidad en las Islas Baleares, fue, por tanto, la pionera en la privatización parcial en nuestro país. GESA ya cotizaba en Bolsa y contaba con un 7 por 100 de su capital en manos privadas cuando se decidió colocar en el mercado de valores un paquete de acciones representativas del 38 por 100 de su capital. La operación se realizó a través de la oferta pública de venta, a precio fijo, de 4.300.000 acciones ordinarias con un nominal, por acción de 850 ptas. La oferta constó de dos tramos:

- El primero, de 4.000.000 acciones, se ofertó al público por mediación de distintas entidades bancarias.

- El segundo, de 300.000 acciones, se ofertó exclusivamente a los trabajadores del grupo ENDESA, con un máximo de 500.000 ptas. por empleado.

La colocación de acciones permitió la entrada de 54.000 nuevos accionistas (47) y una participación privada en el capital de la empresa del 45 por 100.

En marzo de 1988 es objeto de colocación en Bolsa el

---

(47) Se intentó dar entrada a los pequeños ahorradores realizando una amplia sindicatura y limitando a 5 millones de ptas. la cantidad a invertir.

39 por 100 de ENCE (Empresa Nacional de Celulosa), empresa productora de pasta de papel (48). El hecho de que las acciones de ENCE no cotizaran en el mercado de valores, la cuantía de la operación (17.000 millones de ptas.) y las características del sector confirieron a la operación unos rasgos propios.

Una parte de las acciones se adjudicó por el procedimiento de subasta, previa a la adjudicación del tramo reservado a los particulares. Este método permitió, en primer lugar, establecer de forma objetiva el precio de adjudicación de las acciones ofrecidas al público (49) y, en segundo lugar, reservar un tramo específico para los inversores institucionales (que podían acceder así a un volumen de inversión más alto) (50).

ENDESA (Empresa Nacional de Electricidad, S.A.) es objeto de privatización parcial en mayo de 1988. El paquete de acciones ofrecido representaba el 20 por 100 de su capital social (75.000 millones de ptas.). La colocación

---

(48) El 5,7 por 100 de su capital ya era privado.

(49) Se aplicó un descuento al precio marginal que resultó de la realización de la subasta.

(50) Se pretende llevar a cabo una ampliación de capital de la empresa de 7.000 millones de ptas., aprobada en marzo de 1992, a la que previsiblemente no irán la mayoría de los accionistas privados lo que provocará un aumento de la participación del INI. Aunque no se descarta que posteriormente se coloque un paquete de acciones a una compañía multinacional del sector (Cinco Días, 15 de febrero de 1992).

constó de un tramo nacional y otro internacional (Europa y EEUU) y se realizó a precio fijo con doble sistema de prorrateo (51). El 31 de mayo de 1988 se ofrecieron simultáneamente en España, Estados Unidos y Europa 53 millones de acciones. La fuerte demanda de los mercados externos provocó una alteración de la estructura de colocación contemplada inicialmente (52), para satisfacer el exceso de demanda de los inversores extranjeros. Se colocaron 33, 14 y 6 millones de títulos en España, Estados Unidos y Europa, respectivamente. El precio fue de 17,29 dólares por acción en EEUU y 1.400 ptas. por acción en Europa (incluida España). La operación fue calificada de "emisión del año" y los títulos gozan de gran aceptación, especialmente entre los inversores internacionales. Se anuncia una nueva oferta de acciones de ENDESA en 1992 que supondrá colocar entre los inversores privados el 8 por 100 de la compañía, con unos ingresos previstos para el Sector Público de 62.000 millones de ptas. (Cinco Días, 27 de enero de 1992).

La colocación en Bolsa de 80.000.000 acciones (1.050 millones de dólares) representativos del 30 por 100 del capital social del holding petrolífero REPSOL, supone, en mayo de 1989, la operación más importante, hasta el

---

(51) Para facilitar el acceso tanto al pequeño ahorrador como al inversor institucional.

(52) 14 millones de acciones para el tramo "no español".

momento, de privatización parcial mediante la estrategia de venta al público de un determinado paquete de acciones.

La salida a Bolsa de REPSOL se caracterizó por los siguientes elementos:

- Estuvo acompañada de una importante campaña publicitaria, tanto en España como en los mercados internacionales.

- Se realizó una colocación especial, previa a las acciones ofrecidas al público, con descuento sobre el precio de salida para empleados y distribuidores de productos Repsol. Esta parte de la privatización supuso la venta de 5,6 millones de acciones a empleados de REPSOL y del INH, con un 10 por 100 de descuento sobre el precio de salida (53) y 1,4 millones de acciones a los distribuidores de REPSOL con un 8 por 100 de descuento sobre el precio de salida.

- El número de acciones ofrecidas al público fue de 73 millones a un precio de 1.700 ptas. por acción. Aunque inicialmente la operación tenía un marcado carácter nacional, se produjo una importante reasignación hacia los

---

(53) El INH ofreció a sus empleados y a los de REPSOL, préstamos libres de interés de hasta 500.000 ptas., para la compra de acciones, reembolsables a los 18 meses. Las acciones compradas con este préstamo no se podían poner de nuevo en venta hasta haberse reintegrado dicho préstamo.

mercados internacionales como respuesta a la elevada demanda de éstos. La salida a Bolsa se realizó en todos los mercados simultáneamente, ofreciéndose las acciones en cuatro tramos:

. Uno nacional, de 44 millones de acciones.

. Uno internacional, de 12,65 millones de acciones.

. Una colocación pública en EEUU de 12,65 millones de acciones.

. Una colocación privada en Japón de 3,45 millones de acciones.

En 1992 parece continuar el proceso privatizador de esta sociedad puesto que en marzo de este año se ha alcanzado un acuerdo con la compañía Petróleos de México (Pemex) que supone la adquisición del 2,2 por 100 del capital de REPSOL a través de la materialización de la opción de compra que tenía Pemex (54). Esta compra se realiza paralelamente a la inminente nueva colocación en Bolsa por parte del INH de un paquete de acciones de REPSOL. Aunque las condiciones de este nuevo episodio privatizador aún no han sido publicadas, el Consejo de Administración de REPSOL tiene prácticamente ultimado el proyecto de nueva oferta en Bolsa. Todo indica que el INH colocará el 17,5 por 100 del capital de la sociedad. lo que supondría la pérdida de la posición mayoritaria por parte

---

(54) Con esta operación la compañía mexicana pasa a tener el 5 por 100 de la petrolera española.

del organismo público (55) que tras esta operación quedaría en torno al 49 por 100 del capital. La nueva oferta de acciones será a través de la emisión de bonos canjeables por acciones (56). Este procedimiento limita el riesgo de salida al mercado (57) y, de este modo, REPSOL no necesita esperar un momento especialmente brillante del mercado de acciones porque la oferta no es, en un primer paso, de acciones (58). La nueva colocación de REPSOL se hará en dos tramos, uno para los pequeños inversores, accionistas o no de la compañía, y otro para los grandes inversores institucionales. Así mismo, parece que 1/3 del total de la operación se colocará en los mercados internacionales, donde se da por segura la buena acogida de las acciones (Cinco Días, 27 de enero, 20 y 28 de febrero, y 4 y 10 de marzo de 1992).

---

(55) Aunque no supondrá, de hecho, la pérdida del control por parte del Instituto puesto que el capital está muy repartido entre pequeños accionistas.

(56) Se desconocen públicamente las condiciones de dichos bonos, tanto las referidas al precio como al tipo de interés que aplicará REPSOL.

(57) Puesto que los bonos no se emiten al precio de referencia que nos marca la acción en la actualidad.

(58) Este aspecto resulta básico para garantizar el éxito de la operación. La tendencia de los mercados manda y el buen resultado de una privatización no sólo depende de la calidad del activo que se ofrece sino también, y mucho, del momento de los mercados de capitales. La tendencia general del mercado a la baja y su encogimiento parecían aconsejar esperar a la primavera para realizar la oferta siempre que el mercado evolucionara positivamente.

PRINCIPALES EMPRESAS PUBLICAS PRIVATIZADAS (V. PARCIAL)

(1986 - 1991)

Año	Empresa	Sector	% Colocado
1986	GESA	Energía eléctrica	38
1988	ENCE	Papel	39
	ENDESA	Energía eléctrica	20
1989	REPSOL	Petróleo crudo	30

La extensión del proceso privatizador en España, a través del método de venta parcial mediante la colocación de parte del capital de empresas públicas en Bolsa, parece tener como candidatas futuras las empresas del Grupo Patrimonio, Transmediterránea y Aldeasa (Almacenes, Depósitos y Estaciones Aduaneros, S.A.) (59) que han anunciado su intención de sacar paquetes de acciones a Bolsa. La opción prevista y retrasada en los últimos años (60) de una salida a Bolsa de IBERIA, parece haberse descartado primando la posibilidad de suscribir una alianza fuerte y estable con otra empresa del área continental y, en caso de que el socio sea una compañía grande, admitir la

(59) El negocio de ésta última se inscribe en las tiendas libres de impuestos.

(60) En un principio, posiblemente, en espera de que los resultados de la compañía lo permitieran y últimamente ante la liberalización del sector aéreo europeo.

posibilidad de convertirse en filial de aquella (Cinco Días, 1 de enero de 1989, y 25 y 26 de enero de 1992, y ABC 9 de febrero de 1992).

Con las medidas de venta de activos públicos los gestores españoles han perseguido distintas finalidades que enumeramos a continuación:

1.- Objetivos generales de estrategia industrial. Las desinversiones realizadas responden a una política de racionalización de la cartera de negocios del Sector Público y al criterio de optimización industrial y financiera. Este objetivo está claramente justificado puesto que la formación del Sector Público Empresarial español, como hemos ido analizando a lo largo de este trabajo, no ha respondido a un criterio homogéneo. Sino que, por el contrario, se han integrado empresas por muy diversos motivos (consecución de la autarquía económica, papel subsidiario respecto a la iniciativa privada, adquisición de empresas en crisis, ...) a lo largo de un proceso dilatado en el tiempo. La utilidad de numerosas empresas públicas (en ocasiones de pequeña dimensión, dispersas en distintos sectores productivos, ...) no está clara y las razones históricas que avalaron su creación o traspaso al sector público hoy pueden, y de hecho así ocurre en muchos casos, haber perdido todo su sentido (Montoro, 1986).

2.- Captar recursos financieros que complementen los ingresos del Sector Público y reducir los gastos en que incurre el mismo (61), obteniendo así una reducción de sus necesidades de financiación. Aunque en apartados anteriores hemos analizado ampliamente las limitaciones de estas expectativas gubernamentales de obtener ganancias financieras de la privatización, conviene recordar que las operaciones de venta de empresas rentables únicamente representan una modificación del perfil temporal de generación de recursos financieros, puesto que suponen la anticipación de una parte del flujo futuro de ingresos (dividendos). A esto hay que añadir que buena parte de las empresas privatizadas (62) han sido objeto de saneamiento financiero y productivo (reajuste de plantillas, eliminación de activos inservibles y saneamiento de la estructura financiera) con el consiguiente requerimiento de cuantías importantes de fondos públicos.

3.- Diversificar las fuentes de financiación. Las salidas a Bolsa facilitan las captaciones de fondos alternativos en el mercado de renta variable, disminuyendo

---

(61) La venta de activos puede disminuir los gastos del Sector Público reduciendo las apelaciones al Presupuesto del Estado (vía subvenciones de explotación y transferencias de capital).

(62) Algunas con beneficios en el momento de la venta, pero que arrastraban fuertes desequilibrios de ejercicios anteriores, y otras con pérdidas.

así las posibles exigencias futuras de aportaciones de capital por parte del Sector Público.

4.- Disciplinar la gestión mediante el efecto que pueda ocasionar la presencia de accionistas privados y los mercados de capitales.

5.- Desarrollo de los mercados de capitales. Sin duda, las operaciones realizadas han contribuido a desarrollar el mercado de capitales doméstico, con una importante participación del pequeño inversor. De hecho, la capitalización bursátil de las compañías privatizadas representa un porcentaje significativo sobre la capitalización total de los mercados de valores, el 25 por 100 en España hasta diciembre de 1990 (Dato tomado de Aguirre (1991)).

6.- Internacionalización del mercado de capitales. El impacto de las privatizaciones sobre la internacionalización del mercado de valores español y su interconexión con otros mercados de valores no ha sido tampoco desdeñable (63). Además los tramos internacionales de las distintas operaciones permitieron aliviar la presión sobre la demanda nacional.

---

(63) Entre 1988 y 1989 la participación de inversores extranjeros sobre el volumen total negociado en España pasa del 23,2 por 100 al 29,5 por 100; aunque este significativo aumento evidentemente es fruto de otros muchos factores, no sólo del proceso privatizador.

7.- Creación de una amplia base accionarial fomentando la participación de los pequeños ahorradores ("capitalismo popular").

2.2. Desregulación

En la medida en que el término regulación hace referencia a los distintos procedimientos de que dispone el Sector Público para intervenir en la economía, afectando al funcionamiento tanto de los mercados como de la asignación de recursos mediante su normativa, la desregulación implica la eliminación de estas restricciones. Se trata, por tanto, de una práctica que afectará tanto al sector público como al privado (64).

En el caso español el proceso de desregulación y liberalización ha venido impulsado y exigido, sin duda alguna, por nuestra incorporación a la CEE y los requisitos que impone la misma derivados de la necesidad de adaptarnos a los Principios y Directrices del Derecho Comunitario. El resultado ha sido una reducción de las restricciones al mercado y una competencia más intensa en la economía en su

(64) De hecho, una de las actuaciones más importantes en este área se ha referido a la desregulación del sistema bancario y al mercado de valores (finalizada en julio de 1989). Esta última ha sido calificada por algunos autores como "aparente" dado que la creación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores en la práctica ha supuesto un mayor control.

conjunto.

Así, podemos citar como medidas desreguladoras más importantes que afectan al sector público empresarial las siguientes:

1.- Ruptura de los monopolios fiscales de CAMPSA y TABACALERA, aún no concluida (65).

La adhesión de España al Mercado Común en 1986 determinó que previamente se produjera una reestructuración de CAMPSA. Este hecho exige la realización de las primeras medidas dentro del proceso de adaptación del monopolio de petróleos españoles según un programa que prevé su desaparición. El "Protocolo de 1983" constituyó un paso adelante dando entrada en el capital social de CAMPSA a todas las empresas de refino (CEPSA, PETRONOR, PETROMED, ERT y ASESA), aunque el Sector Público se reservó una participación superior al 50 por 100. El RDL 57/1985, de adaptación del monopolio de petróleos mantiene en términos generales el monopolio, pero libera la distribución y comercialización de los productos originarios de la CEE. Aunque CAMPSA se reserva la importación de determinados productos obtenidos fuera del ámbito de la Comunidad, la

---

(65) Un tratamiento más amplio de este tema puede encontrarse en los artículos publicados en la revista Noticias/CEE, de enero de 1989, año V, nº 48, por L. Pastor Ridruejo y J. A. Sánchez Galiana; los títulos son "Notas sobre el procedimiento precontenciosos de adaptación al Monopolio de Petróleos" y "Los Monopolios del Estado en la CEE: estudio jurisprudencial", respectivamente.

regla general es la de la liberalización de la importación del petróleo crudo (Rodríguez-Arana, 1991).

El Gobierno ha anunciado (Cinco Días, 23 de enero y 5 de marzo de 1992) que en julio de 1992 estará lista la ley de desmonopolización del sector petróleo que acabará con el monopolio de abastecimiento de los derivados del petróleo de CAMPSA. En esta Ley de Ordenación del Sector Petrolero, previsiblemente, se establecerá una distinción entre red concesional y paralela. Las refinerías privadas podrán actuar como delegadas del monopolio, pero con un sistema de competencia entre ellas, aún dentro del ámbito del sector concesional. La ley contemplará un periodo transitorio en el que el Gobierno podrá seguir manteniendo precios máximos para proteger al consumidor hasta que considere que existen verdaderas condiciones de competencia con el sector.

En el caso del tabaco, la liberalización ofrecida por la Ley 38/1985, de 22 de noviembre, del Monopolio Fiscal de Tabacos, ha sido reducida. Se liberalizó la importación y el comercio al por mayor de las labores procedentes de los Estados miembros de la CEE y paralelamente "la aplicación de la normativa comunitaria ha obligado a liberalizar los cultivos, suprimiéndose el sistema concesional y la obligatoriedad para la Administración de la adquisición de la totalidad de la cosecha, debiendo desaparecer también el derecho exclusivo del Servicio Nacional de Cultivo y

Fermentación del Tabaco a realizar las primeras fases del procesado de este artículo, lo que debe hacerse compatible con la regulación de precios establecida por la reglamentación comunitaria" (Martín Mateo, 1988, pp. 147). Está previsto que en 1993 TABACALERA pierda el privilegio de vender en exclusiva productos a través de la red nacional de estancos. A partir de esa fecha, los fabricantes y distribuidores comunitarios podrán acceder a las expendidurías en pie de igualdad con la compañía.

2.- La promulgación de la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres (LOTT) en 1987 supone la reforma del transporte por carretera. Esta normativa acaba, al menos formalmente, con algunos privilegios de RENFE como el canon de coincidencia y el derecho de tanteo en la adjudicación de líneas regulares de viajeros en recorridos coincidentes (66) (Fernández, Z. (1989)). Las exigencias comunitarias han determinado que el plan de RENFE para el bienio 1992-1993 contemple la separación contable entre la infraestructura y la explotación con el fin de que ésta última se someta a las leyes de la competencia.

3.- La Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT,) de 1987, ha abolido el monopolio de los servicios de

---

(66) Además de racionalizar la situación del transporte por carretera mediante la flexibilización de las condiciones de explotación de las concesiones de líneas regulares o la aceptación de formas de gestión, como el concierto, distintas de la concesión.

valor añadido y de equipos terminales de que disfrutaba Telefónica, a la espera de que se produzca una apertura mayor a la competencia (67) (68).

4.- La Ley de Televisión Privada, que ha supuesto la ruptura del monopolio del que disfrutaba TVE, permitiendo la presencia de competidores privados, y la competencia que suponen para Correos los servicios de mensajeros y transporte urgente, constituyen también medidas liberalizadoras destacadas.

5.- La Orden Ministerial de 31 de julio de 1990 abre la posibilidad de que las empresas que cumplan ciertos requisitos (capital social, estructura y organización empresarial, y equipos de propiedad) soliciten autorización para establecer servicios aéreos regulares internacionales en competencia con Iberia.

A pesar de que la apertura realizada es significativa, hay que destacar que las restricciones que soporta las

---

(67) Leon Brittan, vicepresidente de la Comisión Europea y responsable de la política de competencia, ha advertido que su próximo objetivo es atacar los monopolios telefónicos.

(68) La LOT será objeto de modificación próximamente, ver Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso, Serie A, n. 79-1 de 15 de febrero de 1992.

economía española son aún preocupantes (69) y el Gobierno, en algunos casos, no parece dispuesto a eliminarlas (70).

2.3. **Cooperación con empresas del sector privado. Alianzas estratégicas**

Esta tercera, y última, vía privatizadora se refiere a la incorporación de nuevos socios privados que representan una aportación complementaria en el terreno industrial, exigida por la creciente e irreversible apertura de la economía española (con el horizonte del Mercado Unico Europeo) que deberá hacer frente a una intensa competencia. Esto plantea la necesidad de instrumentar una política de cooperación con empresas del sector privado mediante:

- desarrollos tecnológicos conjuntos;
- participación en consorcios internacionales;
- creación de empresas mixtas para desarrollar conjuntamente una parte del negocio;

---

(69) Un indicador de esta situación lo ofrecen las continuas peticiones de flexibilización y desregulación de mercados que realizan los agentes económicos, especialmente ante la Unión Europea (Véase "La empresa española en la nueva Europa", Conferencia Empresarial 1992, CEOE).

(70) Un buen ejemplo de esta resistencia nos lo ofrece la oposición de España a liberalizar la producción y distribución de gas y electricidad en la CEE (Cinco Días, uno de febrero de 1992).

- aportación de activos productivos para la creación, junto a empresas privadas, de unidades empresariales de mayor tamaño y más equilibradas industrialmente.

Ejemplos representativos de esta modalidad pueden ser la participación de CASA en el proyecto AIRBUS, la creación de una compañía charter por IBERIA y LUFTHANSA (Viva Air), la participación de IBERIA en el sistema Amadeus (71) junto con Air France, Lufthansa y SAS, la constitución de la Compañía Española de Sistemas Aeronaúticos, S.A. (CESA), dedicada al diseño, desarollo, fabricación y comercialización de equipos accesorios para la industria aeroespacial, en la que a la participación mayoritaria de CASA se une la de LUCAS Industries Public Limited Company y la participación de BAZAN y CASA en Industria de Turbopropulsores, S.A. (ITP) junto a Rolls Royce, BBV y SENER. También pueden mencionarse los proyectos de realizar alianzas estratégicas entre IBERIA y sus homólogas europeas a través de la realización de intercambios accionariales o la posibilidad de que TABACALERA llegue a acuerdos con las principales compañías tabaqueras del mundo que pudieran terminar en intercambios accionariales (ABC, 9 de marzo de 1992).

---

(71) Para la contratación y racionalización de la oferta y la demanda, a través de un sistema informático unificado.

Un comentario global sobre las notas que caracterizan el proceso de privatización seguido en España en los últimos años recogería los siguientes puntos:

- Se ha realizado sin el establecimiento de un programa explícito de privatización donde se recogieran sus elementos básicos (los objetivos, las compañías candidatas, el calendario, los métodos, el destino de los recursos obtenidos, etc.).

- Ha tenido una dimensión reducida, no amenaza el peso del Sector Público Empresarial en España. Sin embargo, todo parece indicar que el proceso no ha culminado.

- Los responsables políticos aseguran que las decisiones adoptadas no responden a imperativos políticos ni ideológicos, sino a criterios de racionalidad industrial y financiera.

- Este proceso se ha visto empujado por distintos factores:

a) Problemas presupuestarios que se concretan en la imperiosa necesidad de reducir el déficit público.

b) La racionalidad impide la permanencia en el sector público empresarial de empresas que habían sido creadas en respuesta a necesidades que han perdido su vigencia y su sentido en la actualidad. Era necesaria una clarificación

de objetivos y una reestructuración.

c) Adhesión de España a la CEE y expectativas de creación de un Mercado Unico Europeo. De hecho, algunos autores (72) consideran primordial para conseguir que la economía española aumente su competitividad, de cara al nuevo contexto, "la desregulación de numerosas actividades, reducir la presencia directa del sector público como productor o suministrador de servicios en ciertas áreas clave y, en general, reactivar el proceso de privatizaciones". Otros autores (73) plantean la privatización sólo como una alternativa entre otras posibles: "la introducción de flexibilidad (...), modernización en la gestión del gasto (...), creación de incentivos que favorezcan una profesionalización del gestor público y la incorporación de la disciplina del mercado a la Administración".

e) Globalización e internacionalización creciente de los mercados.

- Los métodos adoptados se adaptan a cada situación concreta y abarcan una amplia gama que comprende la venta total, la venta parcial, la desregulación y las alianzas estratégicas.

- Si bien la estrategia acometida en un principio se

---

(72) Viñals, J. (1992), pp. 33.

(73) González-Páramo, J. M. (1992), pp. 53.

limitaba a deshacerse de empresas poco significativas y en situación deficitaria, previo saneamiento (Viajes Marsans, IGFISA, Oesa, ...). A medida que se avanza en el proceso, la práctica ha optado por considerar candidatas a la privatización compañías importantes con beneficios o expectativas de obtenerlos (REPSOL, ENDESA, ...). Quizá porque sólo éstas últimas resultan atractivas para el sector privado y porque la experiencia parece apuntar que cuando las empresas privatizadas se enfrentan a serias dificultades se piensa que el Sector Público debe hacerse cargo del problema (casos de Imepiel, Intelhorce y Fesa-Enfersa).

- Peso importante de la colocación extranjera en la oferta pública de acciones. Este punto ha sido objeto de controversia puesto que se contempla como un peligro de cara a preservar el control sobre posiciones vitales para la economía y además puede representar una pérdida de riqueza nacional si los activos vendidos se infravaloran.

CAPITULO 8

LA EMPRESA PUBLICA ANTE EL RETO DEL MERCADO UNICO

El contexto en el que se desenvuelve la economía española difiere sustancialmente del que tuvo que afrontar años atrás. Dentro de los cambios operados destaca su posición mucho más integrada en la economía internacional. Este aspecto recibió un fuerte impulso tras la incorporación de España a la CEE y se acentuará aún más con la implantación del Mercado Unico Europeo y la aproximación a la Unión Económica y Monetaria (UEM).

Hemos de ser conscientes de que el ingreso en la Comunidad, la creación del mercado interior y el proceso de construcción de la unión económica y monetaria han alterado de forma radical el escenario en el que se mueven los distintos agentes económicos y en el que tendrán que tomar

sus decisiones (1).

Las implicaciones del proceso de integración europea para España y su economía son de tal envergadura que cualquier reflexión sobre el futuro del Sector Público Empresarial español debe realizarse, necesariamente, con la perspectiva del Mercado Unico y la UEM.

El dilatado y difícil proceso de integración europea presenta tres fechas críticas:

- el 25 de marzo de 1957 con la firma del Tratado de Roma (constitutivo de la CEE);

- Febrero de 1986 con la firma del Acta Unica Europea, ratificada por el Parlamento en julio de 1987;

- y, por último, diciembre de 1991 fecha en la que se celebra la conferencia de Maastricht que dará lugar al Tratado de la Unión Europea en febrero de 1992 (2).

---

(1) Una completa reflexión, centrada en la competitividad, sobre el impacto del Mercado Unico y de la construcción de la Unión Económica y Monetaria en la economía española puede encontrarse en el libro Europa y la competitividad de la economía española, E. Albi Ibáñez (Dir.), Ariel Economía, 1992.

(2) Este Tratado marca el punto de partida para una nueva época que culminará en 1997 o 1999 con la tercera y última fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM). Para acceder a ella es preciso cumplir unos requisitos basados en criterios que buscan, sobre todo, la convergencia de los países de la Comunidad Económica respecto a la estabilidad interna y externa (inflación, déficit y Deuda Pública, y tipos de interés). Solamente el criterio de la cohesión, establecido de forma poco concreta en el Protocolo E, quiere apuntar hacia el logro de la convergencia en el nivel de desarrollo.

Una apretada síntesis de este proceso podría describirlo como una evolución progresiva cuyas etapas se han solapado en el tiempo, complementándose las disposiciones iniciales del Tratado de Roma a medida que se registraban avances en las siguientes.

Sin duda, la evolución económica actual se inscribe en las perspectivas abiertas por el Acta Unica (3) que proporciona la base legal al objetivo de conseguir un gran mercado interior mediante la supresión de las fronteras interiores y la libre circulación de mercancías, personas y servicios, imponiendo para ello un periodo límite que expira el 31 de diciembre de 1992 (4). La creación de este mercado supone la renuncia voluntaria al ejercicio autónomo de las políticas nacionales que puedan obstaculizar la libre competencia. Este paso implica la presencia de un orden comunitario que se impone a todos los Estados miembros (no se puede hablar, por tanto, de distintos órdenes jurídico-económicos, uno nacional y otro europeo, que funcionen en paralelo).

La Comisión Europea ha encargado una serie de estudios en los que se analizan los principales efectos económicos

---

(3) Y refrendadas por el Tratado de la Unión Europea.

(4) Fijado en el Libro Blanco que preparó la Comisión Europea en 1985.

que generará la entrada en vigor del gran mercado interior (5) para justificar la estrategia comunitaria de la construcción, lo más rápida posible, de un mercado único. Se han utilizado dos aproximaciones -una macroeconómica y otra microeconómica- para evaluar las consecuencias globales de la unificación. La aproximación macroeconómica, con ayuda de modelos econométricos (Hermes e Interlink), ha estimado unas ganancias que se sitúan, según los escenarios, entre el 4,5% y el 7% del PIB comunitario. El acercamiento microeconómico obtiene resultados de la misma magnitud y sitúa los beneficios debidos a la realización del mercado único entre el 4,3% y el 6,4% del PIB comunitario. Ambas aproximaciones coinciden en que los efectos indirectos de la integración de los mercados (6) representan una fuente de efectos positivos superior a la de los efectos directos (7). Aunque los efectos

---

(5) Este conjunto de trabajos se ha publicado bajo el título Research on the cost of non-Europe, volúmenes 1 a 16, Serie de Documentos de la Comisión de Çomunidades Europeas, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. También puede consultarse M. Emerson y otros 1992: la nouvelle économie europeénne, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, De Boeck Université, 1989, o el artículo de M. Catinat aparecido en Economie et Statistique, nº 217-218, febrero de 1989.

(6) Derivada del crecimiento de la presión competitiva y de la reestructuración progresiva del sistema productivo comunitario, en respuesta a la ampliación del tamaño de los mercados.

(7) Derivados de la desaparición de los sobrecostos que acarrean las barreras al comercio (controles aduaneros) en lo que se refiere a formalidades administrativas, retrasos de inmovilización de transportistas, salarios pagados a los

(continued...)

positivos de la integración, ampliamente subrayados por los estudios citados, son innegables, conviene explicitar ciertas reservas. Entre ellas podemos citar: los costes financieros y las repercusiones sociales inducidas por la reestructuración de los sistemas productivos (ante la integración), los sobrecostes ligados al refuerzo de la administración europea, y el peligro de que la supresión de barreras y la apertura de mercados creen las condiciones favorables a una penetración y dominación creciente de las firmas extra-europeas (americanas y japonesas) en el mercado único, como acertadamente señala Bance (1991).

1. LA EMPRESA PUBLICA DENTRO DEL MARCO COMUNITARIO

1.1. Principio de libre competencia y neutralidad sobre el régimen de propiedad

La creación de un sistema que impida el falseamiento de la competencia en el mercado común es, desde sus orígenes, una de las piedras angulares sobre las que descansa la construcción comunitaria (Tratado de Roma, art. 3f). La política de competencia reviste una importancia

(7) (...continued) funcionarios de aduanas, ...; así como, la actual diferenciación de las normas y reglamentaciones técnicas de producción nacionales que dificulta la explotación de economías de escala y la comercialización, y la disminución de costes que supone la liberalización de los mercados públicos financieros.

singular en la Comunidad no sólo como mecanismo que permite mejorar la asignación de recursos y favorecer el progreso (económico o tecnológico) o la innovación, sino también en la medida en que es una condición previa para el éxito de otras políticas previstas. El Tratado constitutivo de la CEE establece, así mismo, las normas generales sobre las que se engrana dicho sistema competitivo (artículos 85 a 94) (8) (9). Estas declaran incompatibles con el Tratado los acuerdos entre empresas, la explotación abusiva de una posición dominante en el mercado común y las ayudas otorgadas por los Estados, siempre que falseen la libre competencia.

Esta defensa a ultranza de un sistema de libre competencia se ha visto reforzada en los últimos años tras la firma del Acta Unica (mayor control de la Comisión Europea sobre las operaciones de concentración y las ayudas estatales) y está presente, así mismo, en el Tratado de la Unión Europea que subraya la necesidad de respetar y garantizar el principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia (artículos 3, 3A y 130) para

---

(8) Otro artículo transcendental en este tema es el 37, en especial su párrafo 1º, pues contiene la prohibición general de las discriminaciones entre los ciudadanos de los Estados miembros respecto a las condiciones de abastecimiento y venta, para lo cual establece la progresiva adaptación de los monopolios nacionales de carácter comercial.

(9) También aparecen algunas normas en los artículos 60 a 66 del Tratado CECA y 67 a 69 del Tratado CECA.

alcanzar el objetivo final de la Unión Económica y Monetaria.

La voluntad comunitaria de instaurar un gran mercado regido únicamente por la competencia se ve acompañada por una postura que considera compatible la existencia de una economía mixta con el funcionamiento del mercado común. Así, en el artículo 222 del Tratado de la CEE se estipula que "el presente Tratado no prejuzga en modo alguno el régimen de propiedad de los Estados miembros". Esto supone que la Comunidad Europea es neutral en lo que concierne al régimen de propiedad de los Estados miembros. La propiedad puede ser pública o privada y las empresas pueden ser indiferentemente nacionalizadas o privatizadas, en definitiva, pueden coexistir (10). De otra parte, este precepto no hace más que reconocer la realidad que estaban viviendo, y viven, los Estados firmantes. Hubiera resultado paradójico fundar una economía comunitaria contraria a la economía mixta. Una buena muestra de esta convivencia entre la propiedad pública y la privada lo ofrece la importancia económica de las empresas públicas en los distintos Estados miembros. Aunque las dificultades de definición del agregado empresa pública y la falta de homogeneidad de las fuentes de información hace que las comparaciones

---

(10) Hay que poner de relieve que la Comisión de las Comunidades Europeas se ha apoyado en la existencia de este artículo para negarse a emitir el menor juicio sobre la transferencia de empresas del Sector Público al privado en los años 80.

internacionales deban contemplarse bajo ciertas reservas, resultan, no obstante, suficientemente ilustrativas del impacto de la empresa pública en el aparato productivo europeo.

La importancia cuantitativa del Sector Público Empresarial en la Comunidad (11) queda reflejada en los siguientes cuadros:

IMPACTO MEDIO DEL SECTOR PUBLICO EMPRESARIAL
EN LA COMUNIDAD (Año 1988)

Variables	% sobre el total nacional
Trabajadores asalariados	10,6%
Formación Bruta de Capital Fijo	17,3%
Valor Añadido Bruto	12%
Media	13,3%

(11) Los datos se limitan a las empresas públicas en sectores no agrícolas y han sido tomados de CEEP (1990).

IMPACTO DEL SECTOR PUBLICO EMPRESARIAL

POR PAISES (Año 1988)

Países\Variable	V. Añadido	FBCF	Trab. asalar.
Alemania	......Media 11% a 12%...........		
Bélgica (*)(**)	17,0%	4,9%	8,4%
Dinamarca	8,8%	8,8%	8,5%
España (*)	9,5%	11,5% a 12,5%	7,5%
Francia	16,0%	25,4%	13,3%
Grecia	19% a 20%	32,0%	15,0%
Inglaterra	7,0%	9,2%	6,0%
Irlanda (*)	49,0%	35,0%	10,5% a 11%
Italia	19,0%	24,0%	15,8%
Luxemburgo (*)	3% a 4%	6,0%	4,7%
Países Bajos (*)	11,2%	11,6%	6,0%
Portugal	21,8%	40,0%	12,2%

(*) Se ha facilitado en lugar de Valor Añadido la Cifra de Negocios.

(**) No se incluyen las empresas públicas de los sectores económicos: vivienda, otros servicios y comercio.

1.2. **Principio de paridad de trato**

El tratamiento de la empresa pública en el Tratado de la CEE pasa a ser explícito cuando abordamos el artículo

90, donde se establecen distintos mandatos para las mismas. Este artículo se desarrolla como sigue:

1) En su apartado 1º señala que "Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto a las empresas públicas o aquellas empresas a las que conceda derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del Tratado, especialmente las previstas en los artículos 7" (donde se establece el principio de no discriminación por razón de nacionalidad) "y en los artículos 85 a 94 (ambos inclusive) que regulan la libre competencia".

2) El párrafo 2º del artículo 90 establece las excepciones a dicho principio general, disponiendo que "las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, o que tengan carácter de monopolio fiscal, quedarán sometidas a las reglas de competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada".

3) Por último, en el apartado 3º se ordena que la Comisión velará por la aplicación de las disposiciones del artículo 90 y, en tanto sea necesario, dirigirá a los Estados miembros las directivas o decisiones apropiadas.

Este precepto reviste una importancia crucial ya que supone el sometimiento de la empresa pública a las reglas de la competencia y establece el "principio de paridad de

trato". Las empresas públicas, como las privadas, deben respetar las reglas de competencia comunitaria (artículo 85 a 94 del Tratado de Roma). El objetivo del artículo 90.1 es evitar que los Estados miembros falseen el juego de la competencia dictando o manteniendo medidas contrarias a los artículos citados.

Si relacionamos los artículos 90 y 222 del Tratado de la CEE podremos concluir que éste mantiene un régimen de "neutralidad activa" respecto a la empresa pública, en el sentido de que no cuestiona la titularidad pública o privada de una empresa (12), pero como le preocupa la distorsión que pueden producir sobre el mercado o la competencia las somete al mismo régimen que las privadas. El propio Leon Brittan es tajante en este punto:

> "las empresas privadas se encuentran sometidas a las sanciones del mercado y las empresas públicas deben someterse a las mismas presiones de competencia, dado que también participan en el mercado interior.
>
> Cualquier otra concepción perjudicaría a las empresas privadas y sería discriminatoria, porque los Estados miembros y las regiones, no han hecho todos la misma elección política, por lo que se refiere a las dosis de propiedad pública y privada de las empresas"

---

(12) Según la Comisión, la neutralidad del artículo 222 significa que la propiedad privada y la propiedad pública no deben distinguirse la una de la otra más que por la naturaleza de la persona jurídica propietaria (Haut Conseil du Secteur Public, 1990).

(Brittan,L., 1990, pp. 16).

Y añade:

"No corresponde a la Comisión el pronunciarse sobre los motivos de los poderes públicos, sólo debe preocuparse de sus efectos en el mercado. Las empresas públicas se encuentran directamente en competencia con empresas privadas en el mercado nacional y en los mercados de otros países de la Comunidad. Todas las empresas, cualquiera que sea su propietario, deben hacerse la competencia únicamente en función de su aptitud para satisfacer la demanda de sus clientes" (Brittan, L., 1990, pp. 13).

Luego la aproximación comunitaria constante y su preocupación permanente consiste en conseguir que la empresa pública no sea para el Sector Público un medio de llevar una política diferente de aquella que debería dictarle un mercado sometido a la competitividad (13).

Esta postura de considerar a todos los efectos las empresas públicas como las privadas, obligando a ambas a comportarse exclusivamente conforme a las reglas de la competencia, admite, no obstante, un matiz previsto en el

(13) Más adelante veremos que esta idea se refuerza cuando se adopta como principio básico para determinar si existen elementos de ayuda que falsean la competencia el principio de inversor privado.

artículo 90.2. En este punto se permite que si las empresas se encargan de la gestión de "servicios de interés económico general" se las dispense de seguir estas reglas cuando la aplicación de las mismas impida el cumplimiento de los objetivos de estas empresas; eso sí, con la limitación de que el desarrollo de los intercambios comunitarios no sea afectado en una medida contraria al interés comunitario.

Este apartado plantea dudas interpretativas puesto que suscita el problema relativo a la confrontación entre el interés general de la Comunidad y el interés nacional. A este respecto el Tribunal de Justicia de las Comunidades ha afirmado varias veces la existencia de un interés general comunitario de más importancia que los intereses generales de los Estados miembros (14). Se aprecia una jerarquía superior de la normativa comunitaria frente a los intereses generales nacionales. De ahí que, donde haya política común (carbón, acero, agricultura, materiales nucleares, ...) prevalece la supremacía del interés general comunitario. Por el contrario, donde sólo hay cooperación y concertación, los Estados disponen de la facultad de dirigir sus políticas nacionales. En estos casos, el Consejo y la Comisión no pueden más que armonizar en el respeto a la política común de competencia que se impone en todos los

---

(14) Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, asunto 730-19 del 17 de agosto de 1980, "Philip Morris".

casos (Haut Conseil du Secteur Public, 1990).

La aplicación, en la práctica, de esta excepción ha sido bastante limitada. No sólo ha primado el principio general de paridad de trato entre la empresa pública y la privada, sino que la reserva relativa al desarrollo de los intercambios ha recibido siempre una interpretación extensiva; mientras que la misión de "servicios de interés general" ha sufrido el enfoque opuesto. Además se acusa constantemente a estos servicios de constituir trabas al desarrollo de los intercambios y de estar en contradicción con el principio comunitario de creación de un espacio sin fronteras interiores (15).

1.3. **Regulación de ayudas estatales**

La vigorosa defensa de la libre competencia que realizan las autoridades monetarias se completa con la regulación de las ayudas estatales contenida en los artículos 92 a 94 del Tratado de Roma. El artículo 92.1 de ese Tratado contiene un principio general de incompatibilidad según el cual "son incompatibles con el mercado común, en la medida que afecten los intercambios entre los Estados miembros, las ayudas concedidas por los Estados o

---

(15) En este sentido se ha manifestado repetidamente L. Brittan que siempre se muestra partidario de examinar de un modo distinto el tratamiento de ciertos sectores como el aéreo, energía y telecomunicaciones (Véase Cinco Días, 1 de febrero de 1992).

con cargo a los recursos estatales, cualquiera que sea la forma que revistan, siempre que falseen o puedan falsear la competencia favoreciendo ciertas empresas o producciones". Los apartados 2 y 3 recogen algunas ayudas compatibles con el Tratado (Situaciones de necesidad -desastres naturales, otros acontecimientos de carácter excepcional o una grave perturbación en la economía de un Estado miembro-, desarrollo económico regional, proyectos de interés común europeo y desarrollo económico sectorial).

El control de la Comunidad Europea sobre las ayudas estatales se ha ido haciendo cada vez más estricto e intenso, particularmente en lo que se refiere a las ayudas estatales al Sector Público Empresarial, con el propósito decidido de evitar que sean fuente de distorsiones a la competencia.

De ahí que: a) apoyándose en el hecho de que la complejidad de las relaciones financieras entre las empresas públicas y las correspondientes autoridades nacionales tendía a dificultar su tarea de asegurar que no se concedieran ayudas incompatibles con el mercado común, y b) considerando que las normas contenidas en los artículos 92 a 94 sólo podrían ser correctamente aplicadas, tanto a las empresas públicas como a las privadas, cuando la relación financiera entre las autoridades públicas y las empresas públicas fuese transparente; la Comisión aprobó en

1980 una directiva relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre Estados miembros y empresas públicas (16). Esta directiva aprobada por la comisión se basaba en el artículo 90.3 que encomendaba a aquélla la misión de velar por el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 90. La directiva se encontró con notables dificultades: los Estados ofrecieron resistencia a facilitar información e incluso 3 de ellos (Francia, Italia y Gran Bretaña) presentaron recursos ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo (17). Sin embargo, este Tribunal confirmó la legalidad de la directiva en su sentencia de 6 de julio de 1982 (18).

---

(16) Directiva de 25 de junio de 1980, 80/723/CEE, publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº L. 195/35, 29 de julio de 1980.

(17) Las alegaciones planteaban fundamentalmente que la directiva infringía el principio de neutralidad, establecido en el artículo 222 del Tratado, y la incompetencia de la Comisión para aprobar la directiva por considerar que el Tratado de Roma (art. 94) atribuye la competencia legislativa general en materias de ayudas de Estado al Consejo.

(18) Resultan especialmente significativos los fundamentos 18 y 21. En el primero, argumenta que la complejidad que rodea esta figura y sus relaciones con las autoridades públicas, sitúan a la Comisión ante "la ineludible necesidad de buscar información adicional sobre dichas relaciones"; en el segundo, establece que "las consecuencias económicas y financieras de los efectos que dichos factores" (se refiere a que las autoridades en el marco de objetivos de interés público pueden imponer a la empresa pública criterios distintos de la rentabilidad) "dan lugar al establecimiento entre tales empresas y las autoridades públicas de relaciones de un matiz que difiere del de las relaciones entre empresas privadas y entidades públicas. Dado que la Directiva se refiere precisamente a estas relaciones financieras especiales, el argumento relativo a la discriminación debe desestimarse".

La directiva encomendaba a los Estados miembros que aseguraran la transparencia en el flujo de fondos públicos hacia empresas públicas y en el uso de dichos fondos (Artículo 1), facilitándose información a la Comisión si esta lo solicitaba (Artículo 5). Aunque la transparencia debía extenderse a todos los fondos públicos se incluyeron específicamente los siguientes: compensación de pérdidas de explotación, provisiones de capital, subvenciones no reembolsables o préstamos en condiciones privilegiadas, tratamiento financiero favorable merced a la renuncia a beneficios o al reembolso de cantidades debidas, renuncia a un tipo normal de rendimiento sobre los fondos público utilizados y compensación de cargas financieras impuestas por las autoridades públicas). La directiva limitaba su ámbito de aplicación mediante la enumeración (Artículo 4) de una serie de sectores excluidos. Sin embargo, una directiva posterior, la del 24 de julio de 1985 85/413/CEE (19), modifica este aspecto extendiendo su ámbito de aplicación (20); las excepciones se limitan, con este cambio, a los siguientes sectores:

---

(19) Publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº L. 229/20, 28 de agosto de 1985.

(20) Desaparecen con esta nueva directiva las excepciones sectoriales a favor de las empresas de agua y energía, correos y telecomunicaciones, transportes y establecimientos públicos de crédito. Los motivos que se aducían para esta ampliación se reducían a que también en ellos la Comisión tiene el deber de comprobar que los Estados miembros no otorgan a las empresas públicas ayudas incompatibles con el Mercado Común, habida cuenta del importante papel que juegan en la economía nacional de los Estados miembros.

a) Las empresas públicas en lo que se refiere a las prestaciones de servicios que no puedan afectar sensiblemente a los intercambios entre los Estados miembros;

b) Los bancos centrales y el instituto monetario luxemburgués;

c) Los establecimientos públicos de crédito en lo que se refiere a los depósitos por los poderes públicos en condiciones normales de mercado;

d) Las empresas públicas cuyo volumen de negocios no alcanzara los 40 millones de Ecus en los dos ejercicios anuales anteriores (800 millones de Ecus del total del balance si se trata de establecimientos públicos de crédito).

El objeto de la directiva era permitir una distinción clara entre el papel del poder público del Estado y su papel de propietario (como indica el considerando 6º de la Exposición de motivos). Se trata, pues, de objetivar y plasmar las relaciones financieras que se establecen entre el Sector Público y sus empresas, con el objeto de facilitar su control y valorar si se ajustan o no a las reglas generales del Tratado de Roma.

Aunque no aparece recogido en la directiva, para determinar si existe ayuda discriminatoria y, en caso

afirmativo, cuantificarla, el Consejo y la Comisión han utilizado el "principio del inversor privado" (21). Bajo la luz de este principio se considera que existe una ayuda incompatible con la normativa sobre competencia cuando las autoridades públicas facilitan fondos a las empresas públicas en condiciones más favorables (es decir, de una manera menos onerosa) que las que un empresario privado pudiera facilitar a una empresa privada equivalente, a menos que esta disponibilidad de fondos en condiciones ventajosas sea considerada como una ayuda a la luz de la excepción del artículo 92. "La ayuda debe ser evaluada como la diferencia entre las condiciones en que el Estado facilitó fondos a la empresa pública y las condiciones en las que un inversor privado consideraría aceptable facilitar dichos fondos a una empresa privada cuando aquel opera en condiciones normales de mercado" (Comunicación Cinco Días). La Comisión analiza la situación creada en cada caso; si concluye que la transacción conlleva un elemento de ayuda caben dos posibilidades: 1) que ésta sea compatible con los objetivos de la Comunidad en cuyo caso, se aprobaría; 2) en caso

---

(21) Este principio ha sido ratificado por el Parlamento, aplicado en numerosos casos concretos y confirmado por el Tribunal de forma invariable. Sobre sus criterios de aplicación y asuntos concretos consúltese la comunicación de la Comisión a los Estados miembros sobre "La aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado de la CEE y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector fabricación", Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 273/02, 18 de octubre de 1991.

contrario, conmina a su modificación o supresión e incluso podría exigir su devolución.

La política de la Comisión en materia de ayudas a empresas públicas, elaborada a lo largo de los años, ha cobrado una importancia primordial de cara a la realización del mercado interior y se ha convertido en una de las prioridades de la Comisión. El propio L. Brittan, comisario de Competencia y principal impulsor de estas normativas, afirmaba: "Todos los estudios relativos a las ventajas del mercado interior subrayan especialmente que la competencia estimula la adaptación , la innovación, la eficacia y la prosperidad, y muestran que las ventajas del mercado interior sólo se lograrán si la competencia puede modificar las estructura económicas. Si se utilizan las ayudas para mantener las estructuras industriales existentes ... no será posible obtener la totalidad de las ventajas macroeconómicas inherentes al mercado interior y la competencia entre las empresas se verá falseada" (22). Añade: "Para que el mercado interior se concrete es indispensable que reine una competencia leal y que el mecanismo del mercado pueda funcionar para asegurar una mayor prosperidad para todos los ciudadanos europeos" (23).

---

(22) Brittan, L., 1990, pp. 15.

(23) Brittan, L., 1990, pp. 17.

El Ejecutivo comunitario ha dado un paso decisivo en este tema mediante la aprobación de la comunicación del 24 de Julio de 1991 (24). Esta comunicación se ha formulado por considerar que la plena realización del mercado interior requiere ampliar la aplicación de la política de ayudas estatales, fundamentalmente a las empresas públicas tras constatar que el montante total de ayudas a empresas públicas no notificadas ascendió, entre 1985 y 1990, a 5.000 millones de de Ecus mientras que para la privada suponía 1.800 millones de Ecus (Datos tomados de Ortún Silván, P (1991)). Ante esta situación, y para evitar actuaciones que podrían ser acusadas de discriminatorias, la Comisión ha redactado esta comunicación que prevé una transmisión sistemática de determinadas informaciones financieras (balances, cuenta de pérdidas y ganancias, aportaciones de capital, subvenciones a fondo perdido, préstamos, garantías, dividendos, beneficios no distribuidos, condonación del reembolso de deudas, ...) para las empresas manufactureras públicas cuyo volumen de facturación supere los 250 millones de Ecus (32.500 millones de pesetas, aproximadamente).

Los criterios que fija esta nueva norma para evaluar el carácter o no de la ayudas públicas en dichas

---

(24) Publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 273/02, 18 de octubre de 1991.

intervenciones no han variado respecto a las directivas en que se basa (80/273 y 85/413). La comunicación del 24/7/1991 aclara ciertos principios de evaluación sobre aportaciones de capital, garantías, préstamos, rendimientos de inversiones e información).

La prueba más reciente de que la Comunidad está dispuesta a controlar drásticamente las ayudas estatales, fundamentalmente las destinadas a las empresas públicas, nos la ofrece el recientemente firmado Tratado de la Unión Europea en el que se establecen preceptos que fortalecen esta tendencia:

. Artículo 104: "Queda prohibida la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los Estados miembros ... en favor de ... empresas públicas de los Estados miembros, así como la adquisición directa a los mismos de instrumentos de deuda por el BCE a los bancos centrales nacionales" (Esta disposición no afectará a las entidades de crédito públicas).

. Artículo 104.A.1: "Queda prohibida también cualquier medida que no se base en consideraciones prudenciales que establezcan un acceso privilegiado a las entidades financieras para ... empresas públicas de los Estados

miembros" (25).

. Artículo 104.B: "La Comunidad no sumirá ni responderá de los compromisos de ... empresas públicas de los Estados miembros, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos. Los Estados miembros no asumirán ni responderán de los compromisos de ... empresas públicas de otro Estado miembro, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos".

No es difícil prever, a la vista de los expuesto, que las orientaciones de la Comisión y la Comunidad que prevalecerán en el futuro perseguirán un control creciente sobre las ayudas estatales (26), con un cariz prioritario sobre las destinadas a las empresas públicas.

1.4. Política industrial, mercados públicos y concentración

Otros aspectos de la normativa comunitaria que afectan a la empresa pública son los relativos a la política industrial (a), los mercados públicos (b), concentración (c).

---

(25) Antes del 1 de enero de 1994 el Consejo especificará definiciones para la aplicación de dicha prohibición y la disposición contenida en este artículo será aplicable desde el inicio de la 2ª fase.

(26) Se espera la elaboración de un "Código de ayudas comunitario" para 1994.

1.4.1. Política industrial

No cabe duda que los planteamientos comunitarios en materia de política industrial suponen un punto de referencia básico que incidirá sobre el papel de la empresa pública en el marco comunitario.

La política industrial comunitaria ha sido un tema repleto de dificultades. Casi podríamos hablar de una ausencia de política industrial concertada en la Comunidad, a todas luces necesaria para la construcción de un sistema productivo realmente integrado (27).

Hasta el 26 de Noviembre de 1990 no se produce una afirmación consistente del principio de política industrial común. En esa fecha la Comisión recoge en un documento (28) cuáles son los principios básicos, las medidas concretas y cómo va a desarrollar y a aplicar en la práctica la Política Industrial Comunitaria (PIC). En efecto, la Comisión europea presentó al Consejo de industria un memorandum en el que definía las grandes orientaciones de una política industrial común "conforme a las leyes del mercado y sin ningún dirigismo". Los

---

(27) Un análisis detallado de esta prioridad puede encontrarse en Bance (1991).

(28) Europe Documents, "Orientations et principes generaux d'une politique industrielle de la Communauté européenne", Agencia internacional de información para la prensa, nº 1.667, 7 de Diciembre de 1990.

principios básicos que inspiran esta política (29) son los siguientes:

A.- Dimensión comunitaria. El mercado de referencia será, como mínimo, el comunitario y la PIC debe favorecer la adaptación permanente del mismo. Por ello, las estrategias empresariales deben desarrollarse como mínimo a nivel europeo (en algunos casos a nivel mundial), las intervenciones públicas deben ser coherentes entre sí y debe producirse un intercambio permanente de información entre la comisión, los Estados miembros y los empresarios.

B.- Creación de un marco de referencia abierto y competitivo, a nivel comunitario e internacional. Este objetivo sólo podrá conseguirse mediante la construcción de un verdadero mercado interior (que favorezca las economías de escala y la conquista de mercados exteriores), abriendo progresivamente los mercados públicos, impulsando la creación de una red de infraestructuras "transeuropeas" (transportes, energía, telecomunicaciones y formación), favoreciendo una competencia real en el mercado europeo (sin monopolios u oligopolios) e impidiendo distorsiones internas provocadas por intervenciones financieras públicas.

Las medidas concretas de esta PIC consisten en la adopción de estrategias horizontales (creación de un marco

---

(29) La descripción de la PIC está tomada de Ortún Silván, P. (1991).

macroeconómico adecuado -convergencia de las políticas económicas-, impulso a una política tecnológica, fomentar la creación de empresas y política de formación permanente y de reciclaje profesional) y la limitación al máximo de actuaciones sectoriales.

Según el documento, las iniciativas y la responsabilidad estratégicas de cara al permanente ajuste estructural recaen en los empresarios, dado que la economía comunitaria es una economía de mercado, y las administraciones públicas europeas se limitarán a crear el marco jurídico-económico más favorable y a actuar como catalizadoras.

De especial relevancia para la empresa pública es el tratamiento comunitario que reciben las infraestructuras dentro de la PIC; puesto que en los sectores de la energía, los transportes y las telecomunicaciones se encuentran asentados buena parte de los monopolios públicos (30).

- Energía. Las acciones de los órganos de la CEE en

---

(30) La importancia de estos sectores dentro del mercado único se refrenda en el Tratado de la Unión Europea. Los artículos 129.B, C y D recogen la necesidad de que la Comunidad contribuya al establecimiento y desarrollo de redes transeuropeas en las infraestructuras de transportes, telecomunicaciones y energía, y de la existencia de coordinación entre los Estados miembros en la elaboración de las políticas que les afecten. No podemos tratar con detenimiento las implicaciones de la normativa comunitaria para cada uno de estos sectores, por lo que ofrecemos referencias bibliográficas que desarrollan cada tema.

materia de política energética se han orientado fundamentalmente hacia una política de competencia para crear un mercado interior comunitario también en el campo de la energía. Los documentos clave son los "Noveaux Objetifs politiques communitaires en matière d'energie" adoptados por el Consejo de la CE el 25 de septiembre de 1986 y el documento de trabajo presentado el 2 de Mayo de 1988 por la Comisión de la CE titulado "El mercado interior de la energía". Las pretensiones de Bruselas de lograr el Mercado Común de la Energía, frenadas por las características de servicio público y monopolio natural, suponen tres fases. La primera, ya superada, implica el reconocimiento de los derechos de tránsito y transparencia de los precios para el gas y la electricidad. La segunda, que debería entrar en vigor el 1 de enero próximo, establece la segregación de la generación, transporte y distribución, con la desaparición de los monopolios de generación y con un sistema no discriminatorio para las adjudicaciones; también contempla la desaparición de los derechos exclusivos de importación y exportación (31).

- Telecomunicaciones. La política comunitaria en esta materia se orienta hacia dos objetivos. abrir los mercados

---

(31) Un desarrollo completo del sector energético en la Comunidad Europea puede encontrarse en Tiemeyer, T. (1992). Los obstáculos para la implantación del mercado único de la energía los analiza con detenimiento Insunza Vallejo, E. (1989).

nacionales a la competencia y elaborar normas comunitarias de armonización y reconocimiento mutuo de especificaciones técnicas nacionales. Estas medidas comunitarias tienen su origen en el "Libro Verde" de las Telecomunicaciones publicado por la Comisión Europea en 1987 (32).

- Transportes. Las realizaciones en este campo son modestas. El objetivo es crear las condiciones para mejorar la eficiencia e incrementar la competencia concediendo a todos los transportistas la posibilidad de acceder libremente a todos los mercados nacionales. Están implicados tanto el transporte aéreo, como los ferrocarriles y el de carretera (33).

1.4.2. **Mercados públicos**

La extensión de la reglamentación comunitaria sobre los mercados públicos a la empresa pública puede considerarse un fenómeno reciente. En un primer momento,

---

(32) Cortina Navarro, S. y Carlos Bertrán, L. de (1992) ofrecen un pormenorizado estudio sobre el derecho comunitario y las telecomunicaciones.

(33) Stefani, G. (1990 y 199) y Debene, M. (1990) tratan la problemática de las empresas públicas de transportes y la política de competencia. Carbajo, J. C. y Rus, G. de (1991), a su vez, analizan la desregulación del sector transporte.

las directivas comunitarias sobre este tema (34) se limitaban a las Administraciones Públicas (35), pero la perspectiva del mercado único ha provocado una ampliación de las reglas derogatorias del derecho común a ciertos mercados de las empresas públicas. En concreto, las directivas de 22 de marzo de 1988 (relativa a los mercados de suministros), la de 17 de julio de 1989 (sobre el mercado de trabajo) y, principalmente, la directiva 90/531 de 17 de septiembre de 1990 (relativa a los mercados de los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones) suponen una extensión de la reglamentación comunitaria sobre mercados públicos con el propósito de someter todas aquellas situaciones de atribución de mercado en la que las autoridades públicas ejerzan una influencia particular, ya sea de forma directa o indirecta. Esto supone el sometimiento de la empresa pública a obligaciones y reglas concebidas para la Administración (informar sobre los eventuales licitadores u oferentes, respetar los plazos de publicidad, prever una competencia previa, ...) (36).

---

(34) Directivas 71/305 y 77/62 relativas a los mercados públicos de trabajo y suministros, respectivamente.

(35) Estos textos, de inspiración liberal, pretenden suprimir las numerosas restricciones nacionales que se han mantenido en el campo de los mercados públicos. Para ello, ofrecen garantías de transparencia de información y de procedimientos de adjudicación.

(36) La imposición de tan numerosas obligaciones ¿no puede constituir un obstáculo para la gestión empresarial que reiteradamente se exige a la empresa pública?

1.4.3. **Concentración**

Hasta 1989 no encontramos más que una regulación general contenida en el Tratado de Roma que prohíbe en su artículo 86 las concentraciones desde el momento en que supongan un abuso de posición dominante (37). El Reglamento nº 4.064/89 ha establecido un control de las operaciones de concentración entre empresas que afecta tanto a las públicas como a las privadas. Esta normativa hace referencia a las operaciones de concentración de "dimensión comunitaria". Estas concentraciones se caracterizan por un volumen de negocios, a nivel mundial, de todas las empresas que participan en la operación, superior a los 5.000 millones de Ecus y un volumen total de negocios en la Comunidad de, al menos dos de las empresas afectadas por la concentración, que alcance la cifra de 250 millones de Ecus, salvo que cada una de las empresas afectadas por la operación desarrolle más de las 2/3 partes de su volumen de negocios comunitario en un mismo Estado miembro. Este principio permite la intervención de las autoridades comunitarias para examinar las operaciones y apreciar si pueden o no realizarse, aunque se admite la posibilidad de que el Estado arguya, en su defensa, un interés legítimo en la medida en que no entre en contradicción con los principios generales del derecho comu-

(37) Podemos encontrar una prohibición más concreta en los artículos 65 y 66 del Tratado de la CECA.

nitario. Sin embargo, los criterios utilizados son puramente competitivos (posición en el mercado, poder económico y financiero, posibilidades de elección de proveedores y usuarios, acceso a las fuentes de aprovisionamiento o a los mercados, existencia de hecho o de derecho de barreras de entrada, ...), el reglamento no prevé, de hecho, ninguna posibilidad de excepción fundada en motivos extraconcurrenciales (Debene, 1991) (38).

2. IMPLICACIONES DE LA NORMATIVA COMUNITARIA PARA LA EMPRESA PUBLICA

Una vez expuesto el tratamiento comunitario que recibe la empresa pública la cuestión que se plantea radica en saber, a la vez,: a) cuáles serán las consecuencias que provoca sobre esta figura la normativa comunitaria y el asentamiento del mercado interior (realizando una somera tipología de las mismas), y, simultáneamente, b) qué contribuciones específicas puede aportar la empresa pública para la consecución de la nueva Europa.

Para realizar este análisis, en aras de una mayor claridad en la exposición, vamos a distinguir dos tipos de consecuencias: generales, en el sentido de que afectan a

---

(38) Podemos encontrar un caso español, que refleja la intervención comunitaria a este respecto, cuando la CEE bloqueó la adquisición de Enasa por el consorcio alemán Daimler-Benz.

todas las empresas, y específicas ,en el sentido de que afectan concretamente a las empresas públicas por su relación especial con las autoridades.

2.1. **Generales**

La construcción del mercado único supone la instauración de una zona de 325 millones de consumidores, con niveles altos de renta media y niveles diversificados de consumo, en la que podrán circular libremente mercancías, servicios y factores de producción. La explotación de economías de escala constituirá una fuente esencial de ganancias (al permitir aumentar la eficiencia técnica) y el desarrollo de sinergias supondrá también una oportunidad importante. Esto sitúa a las empresas en un proceso complejo de competencia, crecimiento y concentración.

El entorno económico (no sólo europeo sino internacional) se caracteriza por un proceso generalizado de concentración multinacional y competitividad global. De ahí que el término globalización se utilice de forma sistemática para caracterizar las nuevas formas de competencia en los mercados mundiales. La expresión globalización hace referencia al "proceso por el que la producción, distribución y comercialización de un bien o servicio por parte de un grupo empresarial se realiza de una manera integrada por encima de las fronteras

nacionales" (Alonso, J. A., 1991, pp. 2). El comportamiento global se define, por lo tanto, a través de dos notas: la empresa debe proyectar su actividad sobre los mercados internacionales y debe hacerlo, además, de una forma integrada, bajo una estrategia común.

Este proceso, de emergencia reciente, es fruto de factores interrelacionados de muy diversa naturaleza que, siguiendo a Alonso, J. A. (1991), podemos agrupar en dos categorías:

- Factores exógenos: Este grupo contiene los avances técnicos producidos en el campo de los transportes y las comunicaciones (39), creciente homogeneización de los mercados (hábitos y pautas de consumo, estrategias internacionales de marketing, ...) y caída de las barreras comerciales.

- Factores endógenos: Los factores internos a la propia empresa que alientan este comportamiento son la búsqueda de economías de localización ligadas a las diferencias de costes entre los países, aprovechamiento de economías de escala y de gama (en producción y distribución), y el acortamiento del ciclo de vida de los productos (asociados al cambio técnico).

---

(39) Estas innovaciones permitieron una disminución de los costes de transacción internacional y de movilización de mercancías, y de la distancia efectiva entre los mercados.

Las empresas, tanto públicas como privadas, se enfrentan a la necesidad de afrontar una estrategia de adaptación a este nuevo contexto. Es decir, demostrar su aptitud para participar en el juego competitivo y acometer las reestructuraciones y concentraciones necesarias dentro de un nivel internacional. Las empresas deben buscar la obtención de una posición sobre el gran espacio europeo y, sobre todo, alcanzar la talla crítica que les confiera una posición de fuerza sobre los mercados. Con objeto de poder sobrevivir en este nuevo entorno las empresas europeas, tanto públicas como privadas, han realizado fusiones, alianzas y adquisiciones transnacionales en multitud de sectores: telecomunicaciones, química, alimentación, etc. Este proceso pretende conseguir una mejora en la eficiencia de las empresas y los mercados resultantes.

Dentro de este contexto se perfila un periodo de transición particularmente difícil de cara a terceros países (Japón y Estado Unidos) que gozarán de ventajas iniciales (40) durante el que las empresas europeas se encontrarán fragilizadas por las reestructuraciones en curso y no habrán alcanzado aún la talla y los medios competitivos. Los defensores de la empresa pública no dudan en afirmar que podría jugar un papel importante como garantizadora del carácter europeo del mercado único en el

---

(40) De experiencia en la explotación de grandes mercados, dimensiones industriales y medios financieros.

sentido de que la propiedad pública constituye un instrumento particularmente eficaz de controlar el capital en manos europeas frente a los competidores no europeos y conservar, así, industrias estratégicas bajo el control continental (41). El problema bajo este planteamiento no es ya cuestión de competencia entre empresas públicas y privadas, sino entre empresas europeas y no europeas (42). No faltan autores que, ante este proceso de competencia/crecimiento/concentración en el que se ve inmersa la empresa pública, se plantean si la internacionalización y las fusiones que conlleva no suponen, de hecho, la privatización de los comportamientos de la empresa pública y, por ende, una cierta "banalización" de la misma (43).

Los gestores españoles, plenamente conscientes de esta nueva situación y conocedores del escaso grado de

---

(41) Aunque no sería más que uno de los posibles medios, convendría aprovechar esta oportunidad histórica (Cartelier, 1992).

(42) Sobre este aspecto véase el artículo de Saint-Martín, O. (1991) centrado en la búsqueda de los grupos públicos del "efecto talla" donde realiza una matización importante a este planteamiento al constatar el peligro de que la empresa pública está optando (en numerosos casos) por realizar alianzas con grupos nipones y norteamericanos, mostrando así más preocupación por su propio desarrollo mundial que por la construcción europea.

(43) En este sentido se manifiestan Monnier (1991) y Bance (1991).

internacionalización del sector empresarial español (44), parecen haber apostado por la empresa pública como uno de los instrumentos a utilizar dentro de la política industrial diseñada para responder a la globalización de los mercados. Alvaro Espina, actual Secretario de Estado de Industria, manifestaba que las únicas empresas españolas situadas entre las 100 mayores firmas industriales del mundo son el grupo INI y el grupo REPSOL (dos holdings públicos). El INI, continúa Espina, ocupa una posición idónea por su capacidad de interlocución con los grandes grupos europeos y multinacionales para buscar una adaptación competitiva al nuevo contexto. Y finaliza afirmando que: "La política industrial -y el papel de la empresa pública dentro de ella- debe responder a ese objetivo de globalización, con la máxima beligerancia, pero respetando escrupulosamente las reglas que la Comunidad Europea está acabando de implantar en el mercado único" (45).

Buena prueba de esta actitud nos la ofrecen las operaciones que se han estado realizando en los últimos años, comentadas en capítulos anteriores, dirigidas a

---

(44) Manifestado en su baja capacidad para competir en mercados ajenos al nacional, su reducida propensión exportadora, su limitado recurso a la política de diferenciación y singularización del producto, y, por último, en su minúscula presencia directa en los mercados exteriores.

(45) Espina, A. (1991).

alcanzar unas mejores condiciones internas de competitividad (46) y a instrumentar políticas de cooperación de importantes empresas públicas con otras empresas mediante la realización de alianzas estratégicas (47). Sin embargo, la Administración no sólo debe centrar sus esfuerzos en las grandes operaciones de las corporaciones, sino también en favorecer la modesta, gradual y creciente proyección de la empresa en el exterior.

El profesor Julio Segura también defiende las ventajas potenciales que el INI (uno de los grandes holdings públicos) presenta de cara al nuevo contexto económico: tres derivados de su tamaño (ejercicio de poder de negociación, transnacionalización y explotación de ventajas dinámicas), uno de su titularidad pública (posibilidad de evitar pérdidas de riqueza nacional) y una última de su carácter heterogéneo (posibilidad de ofrecer internamente servicios horizontales a las empresas) (48).

Aunque se puede constatar la tendencia a la

---

(46) Aumentando su rentabilidad, proporcionando la necesaria autonomía financiera, responsabilizando y dando autonomía a los gerentes, optando por una mejor definición de objetivos, ...

(47) No debemos olvidar, sin embargo, a este respecto que el Gobierno español en otras ocasiones optó por la privatización directa de empresas asentadas en sectores fuertemente internacionalizados atendiendo a criterios de racionalidad (SEAT, ENASA y Enfersa).

(48) Segura, J. (1991).

globalización de los mercados por una serie de razones convergentes, ésto no debe conducirnos a adoptar una visión determinista y homogeneizadora que nos lleve a concluir que la Europa de 1993 sólo estará formada por gigantes industriales. La presencia de fuerzas plurales y contradictorias en los mercados nos permiten afirmar que la globalización no es uniforme ni lineal, sino que admite diversos grados. Existen fuerzas que se resisten a la globalización: los límites a las economías de escala, los problemas de gestión ligados al gran tamaño, las nuevas formas de proteccionismo, la pérdida de peso de las economías de localización (por la menor participación de costes salariales y materia prima sobre el valor total) y, sobre todo, el factor psicológico de gusto por la diversidad. De ahí, que no se pueda hablar de una única estrategia empresarial, sino de distintas opciones que tengan en cuenta el mercado en el que opera la empresa, su nivel de operaciones, el grado de integración y proyección internacional, ... Por lo que se abre la posibilidad de una coexistencia entre firmas de talla muy diferente (49).

2.2. **Específicas**

---

(49) El desigual impacto del Mercado único sobre los distintos sectores y la pervivencia de pequeñas y medianas empresas en ellos aparece claramente recogido en la ponencia del profesor J. Barea Tejeiro relativa a la importancia de las empresas sociales en el mercado único europeo (Barea Tejeiro, J. (1990b)).

Si bien el derecho comunitario, como hemos visto, establece el principio de neutralidad o no discriminación respecto al régimen de propiedad (pública o privada), su aplicación exige que el comportamiento económico de ambas se ajuste estrictamente a las reglas del mercado. Las autoridades comunitarias, amparándose en la defensa de la libre competencia en el mercado interior comunitario e invocando la complejidad de las relaciones que se establecen entre el Sector Público y sus empresas, ha ido desarrollando una normativa que somete a las empresas públicas a una especial vigilancia que, de hecho, supone un control cada vez más estricto sobre aquellas, para evitar que falseen la libre competencia. La referencia a la igualdad de tratamiento justifica, por un lado, la sumisión de las empresas públicas a las reglas de competencia, pero, además, implica la adopción de medidas de control suplementarias y crecientes derivadas de la actitud de sospecha sistemática bajo la que parece contemplar la Comisión a las empresas públicas (50). La impecable postura teórica de neutralidad oficial, se torna como mínimo ambigua en la práctica.

Este tratamiento de la empresa pública y su sumisión a las limitaciones impuestas por la Comunidad puede suponer:

---

(50) Esta actitud de la Comisión ha sido contemplada como discriminatoria para las empresas públicas por los representantes de las mismas, la CEEP.

2.2.1. **Pérdida de la legitimidad de la empresa pública**

Una de las principales razones de ser de la empresa pública, y punto de diferencia esencial con la privada, se encuentra en su dimensión social. Su componente público la llama a perseguir objetivos distintos al pura y estrictamente comercial, es decir, es objeto de utilización como instrumento de política económica y, más concretamente, de política industrial por parte de las autoridades para contribuir al interés general.

En la medida en que la Comisión tiene la preocupación permanente de conseguir que la empresa pública no sea para el Estado un medio de llevar una política diferente a aquella que debería dictarle un mercado sometido a la competitividad, está optando por un concepto de empresa pública que supone una armonización, una identificación, de ésta con la privada. Bajo esta perspectiva ¿por qué conservar las empresas públicas?

Esta reflexión se agudiza si tenemos en cuenta que la consecución de la Unión Económica y Monetaria implica la primacía del interés comunitario general. Este parece identificarse únicamente con la instauración de un mercado competitivo que logrará una asignación óptima de recursos y la maximización del bienestar individual y colectivo. Dentro de este esquema liberal, de carácter unidimensional,

en el que sólo se hace referencia a las reglas de mercado y a la competencia, parecen tener poca cabida las "solidaridades no comerciales".

2.2.2. **Desarrollo de intensos controles sobre la empresa pública**

Ya hemos comentado la especial vigilancia que las autoridades comunitarias ejercen sobre la empresa pública.

Una de las más importantes viene dada por el estricto control de las ayudas estatales a las empresas públicas (lo que supone en principio una importante limitación de sus medios financieros). La Comunidad admite la posibilidad de que el Estado compense a sus empresas públicas de las obligaciones no comerciales a que las someten, puesto que el coste de estos objetivos y funciones no comerciales deben correr a cargo del Estado, en último término. No obstante, la imposición de estos objetivos no comerciales no exime a las empresas públicas del cumplimiento de la normativa sobre competencia y la Comisión las someterá a evaluación siempre que repercutan sobre el comercio y la competencia intracomunitarios. Lo cual nos induce a pensar que esta noción de "compensaciones" se contempla con cierta reticencia.

Esta perspectiva comunitaria de controles cada vez más

frecuentes y estrictos en la búsqueda de la máxima transparencia en las relaciones financieras Estado-empresa pública, puede acarrear dos efectos bien distintos sobre la empresa pública:

- Un indiscutible efecto positivo materializado en que esta situación forzará a una mayor autodisciplina por parte del Sector Público; en el sentido de que supondrá una clarificación y reducción de sus exigencias a la empresa pública. En definitiva, una desaparición de ciertas cargas infundadas que recaen sobre la empresa pública con la consiguiente mejora en la capacidad competitiva de esta figura. Esta clarificación y simplificación de los objetivos de la empresa pública resulta especialmente positiva en un contexto en el que es indispensable, dadas las perspectivas de reestructuración que conlleva el mercado único, identificar con precisión los grandes objetivos y los medios elegidos para alcanzarlos.

- Un efecto negativo vendría dado si el control comunitario se concibe, y se concentra, de forma discriminatoria y penalizante sobre la empresa pública, considerada como sospechosa de infringir las leyes competitivas por naturaleza. Esta actitud se convertiría entonces en un obstáculo a su competitividad por la multiplicación de las formalidades y obligaciones exigidas a la empresa pública (51).

---

(51) La CEEP se queja constantemente de que ésta parece ser la tendencia predominante por parte de la Comisión.

Precisamente, este parece ser el efecto que la extensión de las regulaciones sobre mercados públicos a la empresa pública causaría sobre la misma. El sometimiento de la empresa pública a estas medidas concebidas para la Administración puede tener consecuencias nefastas para la misma en un entorno donde la flexibilidad y la rapidez es esencial. Las numerosas obligaciones que se exigen pesarán sobre ella de forma discriminatoria y se muestran difícilmente compatibles con la lógica empresarial. ¿No atentan estas formalidades contra la competitividad y la capacidad de innovación de la empresa pública?

A modo de conclusión cabría señalar que: 1) la construcción de la nueva Europa implica la primacía del interés comunitario general sobre los intereses nacionales (de los distintos Estados miembros); 2) parece haberse optado por una postura unidireccional que identifica la consecución de la Unión Económica y Monetaria con la de un capitalismo de grandes unidades con una regulación puramente concurrencial; 3) a la luz de esta perspectiva, la empresa pública se encuentra con una normativa comunitaria en expansión que, admitiendo la economía mixta, opta por someterlas al derecho común de la competencia y a severos controles. Así, debe adoptar siempre, en su calidad de empresa, una gestión conforme a las exigencias comunitarias del mercado interior de 1993. La política oficial de la Comunidad parece apuntar hacia un

comportamiento idéntico entre empresas públicas y privadas, tanto en lo que se refiere a objetivos como a restricciones económicas y financieras. Este planteamiento supone asumir que no conviene introducir la política en actividades comerciales o mercantiles. Ello justificaría los drásticos y crecientes controles que establece la normativa comunitaria sobre la empresa pública (52). Si esta política se impone habría que preguntarse qué justifica la existencia de las empresas públicas dentro de la nueva Europa, puesto que esta corriente parece querer olvidar precisamente su dimensión pública (el aspecto "no comercial"). Mientras la empresa pública se ha caracterizado por su posibilidad de ser utilizada en beneficio de finalidades colectivas, es precisamente este carácter el que se tiende a considerar como un obstáculo para la puesta en práctica del mercado único.

Lo que subyace detrás de estos planteamientos no es más que el inevitable y recurrente problema de cuáles son los límites adecuados de la actividad pública dentro de una

---

(52) Aunque ya ha sido objeto de comentario anterior nos gustaría insistir sobre las importantes consecuencias positivas de estos controles (la tan necesaria clarificación de objetivos de la empresa pública), pero también sobre las consecuencias negativas derivadas del establecimiento de controles tan rigurosos sobre la empresa pública que acabaran con su lógica empresarial. La Comunidad incurriría entonces en la contradicción de garantizar la libre competencia mediante un control y una reglamentación opresiva para la empresa pública. "En nombre de la competencia se refuerzan las exigencias reglamentarias. Aquí estamos bien lejos del argumento liberal de la desregulación" (Debene, 1992, pp. 14).

economía mixta. La construcción del mercado único exige un grado de consenso (ideológico y práctico) sobre el papel del Estado e implica clarificar algunos aspectos relativos a la propia justificación de la empresa pública.

La indeterminación de la normativa comunitaria sobre la coexistencia entre sector público y sector privado plantea que el porvenir del Sector Público, en general, y de la empresa pública, en concreto, no está decidido. En función de cómo se articule la proporción adecuada se derivará la permanencia o no de la empresa pública.

Si concebimos el proyecto europeo sólo como la consecución de un mercado ampliado donde únicamente reine la competencia parece como mínimo dudosa la permanencia de la empresa pública como tal ¿qué sentido tendría ésta? Ante este planteamiento convendría no olvidar que la política de competencia no es la panacea de todos los problemas y que aquélla no debe realizarse con independencia absoluta de la consecución de otros objetivos primordiales de la Comunidad. El reforzamiento de la competitividad en el mercado unificado puede ser considerado como un objetivo crucial, pero también debemos considerar la implantación de programas de solidaridad a nivel europeo para contrarrestar los desequilibrios sociales y territoriales que generará una política más competitiva (Dilema eficiencia-equidad). Como señala J. Segura "el mercado no puede determinar el

tipo de estructura productiva que una sociedad desea tener. Defender que la mejor política industrial la hace el mercado equivale a decir que en el tema de la configuración de la industria de un país no debe existir ningún objetivo que no sea estrictamente individual, que no existen intereses supraindividuales de tipo alguno" (Segura, J. (1991), pp. 2) (53).

Si contemplamos una perspectiva más ambiciosa y buscamos la realización de una verdadera identidad europea, ésto exigirá una reestructuración de la economía europea que contará, como elemento adicional al juego de la libre competencia, con una definición del interés general comunitario que integre consideraciones de "solidaridad no comercial". Este planteamiento requerirá, entre otras medidas, la aplicación de una política industrial bien definida y concertada entre los distintos países miembros en aras a la consecución de un sistema productivo europeo integrado capaz de competir con los grandes polos económicos (Japón y Estados Unidos). Quizá, dentro de esta perspectiva, la empresa pública europea podría contribuir al logro del interés comunitario general. El nuevo papel de la empresa pública, que ya no podría considerarse dentro de un marco nacional, radicaría en servir de instrumento para la aproximación y la integración intracomunitaria, apro-

---

(53) J. Segura (1992) y A. Pastor (1992) analizan las razones a favor de aplicar políticas industriales.

vechando las ventajas que poseen (54).

Por tanto, la formulación y la definición precisa de cuál es el papel que debe desempeñar la empresa pública en la construcción de la nueva Europa debe ser examinado como uno de los principales esfuerzos de cara a la integración europea. El futuro de esta figura en el mercado único vendrá dado por la compleja respuesta a una pregunta simple ¿qué tipo de empresa pública es necesaria y/o deseamos? Como acertadamente refleja M. A. Bizaguet "El futuro no es para narrarlo, sino para inventarlo" (CEEP (1990), pp. 100).

---

(54) Presencia en sectores estratégicos y/o de tecnología avanzada, considerable dimensión, posibilidades para realizar alianzas con grupos europeos públicos o privados, etc.).

PARTE IV. ANALISIS CUANTITATIVO DE LA EMPRESA PUBLICA

CAPITULO 9

EL MARCO DE ESTUDIO. LAS SERIES 1970-1988

1. FUENTES ESTADISTICAS

El presente análisis económico de la empresa pública estatal no financiera pretende dar una visión tanto de la composición de la empresa pública por sectores productivos como de la incidencia del sector público empresarial en la economía española y su participación en los principales agregados de la Contabilidad Nacional. Para ello parte de la información contenida en las siguientes fuentes de información básicas:

1) Las "Cuentas de las empresas públicas" (CEP) que regularmente publica la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Ministerio de Economía y Hacienda. Serie 1970-1988.

Las CEP ofrecen información consolidada conforme al sistema de cuentas de la Contabilidad Nacional diferenciando entre empresas públicas financieras y no financieras (1). La delimitación del sector empresarial público no financiero (que es el que se estudia en este trabajo) recogido en las cuentas hace referencia a los servicios comerciales del Estado y organismos autónomos industriales y comerciales, las empresas controladas por el Estado (Entidades de derecho público controladas por el Estado, sociedades con participación mayoritaria del Estado y empresas privadas controladas por el Estado) y, por último, sociedades controladas por el INI y el INH (2).

Cada año se incluye en la publicación un inventario de las empresas recogidas en las cuentas. Este inventario es el que delimita "de hecho" el sector público empresarial reflejado en las mismas. El sector es abierto de tal forma que el censo de empresas públicas recogidas cada año se ve sometido a variaciones motivadas por la incorporación de empresas nuevas y la desaparición de otras (por traspaso del sector privado, nueva creación, enajenación u otras causas). Los cambios introducidos por este hecho son poco relevantes en algunos casos y muy significativos en otros,

---

(1) A partir de 1982, puesto que hasta esa fecha sólo se ofrecía información de las no financieras.

(2) Queda, por lo tanto, excluido sistemáticamente el subsector de empresas públicas dependiente de la Administración Territorial por las dificultades que plantea obtener información de este conjunto empresarial.

como puede observarse en el anexo 2.1, donde se recoge la lista de altas y bajas que se registran cada año (3). La mutabilidad en el tiempo del censo de empresas públicas recogido por las CEP será un factor de cautela importante a la hora de interpretar las cifras de las series obtenidas.

Esta fuente estadística ha experimentado, a lo largo del periodo histórico analizado, algunos cambios metodológicos. Estos han venido motivados en principio por la necesidad de homogeneización con los países de nuestro entorno y por la integración de nuestro país en la CEE.

Así, podemos distinguir tres fases bien diferenciadas en la elaboración de las CEP. En la primera etapa, que se extiende hasta 1977, la confección de las cuentas está adaptada al Sistema de Cuentas Nacionales de la ONU (4) y se recoge una clasificación por sectores productivos denominada en las propias cuentas como tradicional (Ver anexo 2.2). Así mismo, esta fase se caracteriza por el hecho de que en la misma se recogían, dentro de las empresas públicas no financieras, los datos relativos a los

---

(3) En dicho anexo se especifica el sector productivo, según la clasificación R-44, donde se incluye la empresa en cuestión. En algunos casos no ha podido conocerse esta adscripción por lo que se indica el sector productivo según la clasificación tradicional, señalando este hecho con una T entre paréntesis.

(4) "A System of National Accounts" ONU. New York. 1968 ST/STAT/SER. F/2/ Rev. 3

servicios comerciales y las empresas de las Corporaciones Locales (municipios y provincias) que facilitaba el Ministerio del Interior. Este conjunto de
empresas públicas no se incluirá a partir de 1978. La segunda etapa, entre 1978 y 1983, viene marcada por el inicio de la utilización de la metodología del Sistema Económico de Cuentas Integradas de la CEE (SEC). El criterio de clasificación por sectores productivos continúa siendo el mismo. Por último, se delimita una nueva fase a partir de 1984 dado que en ese año aparece una reclasificación de las empresas públicas no financieras por sectores productivos según el modelo de la CEE (R-44) (Ver anexo 2.3).

De lo expuesto se deduce que nos hemos encontrado con 3 problemas metodológicos para obtener series históricas con una mínima homogeneidad y coherencia. Estos problemas se resumen en los siguientes:

a) Cambio de sistema contable (Del SNA al SEC). La introducción de este nuevo sistema no supone ninguna alteración en los valores de la mayor parte de las variables analizadas (producción de bienes y servicios,
valor añadido bruto, remuneración de los asalariados y excedente bruto de explotación) y sí alguna variación en las operaciones de capital (formación bruta de capital fijo

y transferencias de capital) (5). A este respecto resulta especialmente llamativa la diferencia entre la cuantía de tranferencias de capital del año 1978 según la metodología SEC y la SNA. Esto se debe a que con el SEC se adoptó el criterio de incluir las transferencias de capital en la partida "Otras participaciones" de la cuenta financiera. Puesto que dicha adscripción no se mantiene en el año siguiente, optamos por tomar los datos ofrecidos por la metodología SNA para ese año. Este criterio de adscripción explica, a su vez, la falta de transferencias al sector transporte interior durante los años 1979, 1980 y 1981 (6). Esta deficiencia no ha podido resolverse dado que no se disponía de la información necesaria, de ahí que la cuantía de transferencias de capital para este sector se desconozca durante esos años y, por lo tanto, las cifras totales estén infravaloradas en ese trienio.

b) La inclusión hasta 1977 de los servicios comerciales y empresas dependientes de las Corporaciones Locales provoca una falta de homogeneidad en la serie dado que a partir de 1978 no aparecen recogidos en las CEP. Aunque podrían haberse eliminado las cifras relativas a

---

(5) Véase el volumen de las "Cuentas de las empresas públicas" del año 1978 donde se incluyen las cuentas de las empresas públicas en su formato SNA y, por primera vez, reelaboradas con la metodología SEC.

(6) Las transferencias de capital se siguen contabilizando, inexplicablemente, para este sector como "Otras participaciones" en la cuenta financiera.

este sector de las cifras totales del conjunto de empresas públicas, se ha optado por no hacerlo dado que no se dispone de la información desagregada necesaria para realizar esa misma operación por sectores productivos y puesto que las cantidades que suponían representaban una proporción muy reducida respecto al total (7).

c) La existencia de datos desagregados por sectores productivos, pero con un criterio de desagregación diferente (Tradicional hasta 1984 y R-44 a partir de 1984). Evidentemente, puesto que ambos no son comparables directamente, se plantea la necesidad de definir correspondencias entre ellos que permitan homogeneizar los datos para poder contemplar la evolución temporal de cada sector productivo. La solución que se ha dado a este problema metodológico es, por tanto, la elaboración de las correspondencias existentes entre ambas desagregaciones. Dicha elaboración se ha basado en la información que ofrece, en primer lugar, la publicación del año 1984 de las CEP, concretada en los siguientes puntos:

. Inventario de las empresas recogidas ese año en el que se da a conocer la doble adscripción de cada empresa, por un lado a la clasificación sectorial tradicional y, por otro, a la clasificación sectorial R-44.

. Cuentas de los distintos sectores productivos, según

---

(7) Alcanzan valores que no llegan a superar el 3 por 100 del total.

la clasificación tradicional.

. Cuentas de los distintos sectores productivos según la R-44.

En segundo lugar, la publicación "El Sector Público Empresarial" 1984 de la IGAE, que nos ofrece un listado de las distintas empresas públicas no financieras con sus correspondientes cifras de ventas para el ejercicio 1984. Esta información nos será útil ya que, al no disponer de información desagregada sobre las cifras de producción de cada empresa pública estatal no financiera, utilizaremos las cifras de ventas como aproximación a la producción (8).

2) "Contabilidad Nacional de España" (CNE), Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Economía y Hacienda:

- Serie 1970-1980, Madrid 1981.
- Serie 1980-1985, Madrid 1988.
- Cuentas Nacionales y Tabla input-output, Madrid 1990.
- Serie 1985-1989, Madrid 1991.
- Serie 1985-1990, Madrid 1991.

Es importante señalar la existencia de determinadas

---

(8) Aunque ambos conceptos no coincidan con exactitud, puesto que las ventas no recogen dos partidas englobadas dentro de la producción como son la variación de existencias y la producción por cuenta propia de bienes de capital fijo.

distorsiones derivadas de las distintas formas de tratamiento de la información que se efectúan en la CNE y las CEP. Estas diferencias metodológicas se concretan en lo que se refiere a la comercialización. Mientras el INE anota toda ella en el sector 28 ("Comercio"), la IGAE no la aísla de los sectores de procedencia, sino que la comercialización que realizan empresas incluidas en sectores integrales como, el del tabaco o las comunicaciones, se incluye en el propio sector. Esto da lugar a que la rama "Productos del tabaco" (donde se encuentra Tabacalera, S.A.) y el sector "Comunicaciones" (donde se encuentran Correos y Telégrafos, y Telefónica) sean mayores en el sector empresas públicas que en el total de la economía. Ello provoca que la comparación entre CEP y CNE de dichos sectores, junto con el sector "Comercio", no resulte significativa.

2. METODOLOGIA DE ELABORACION DE LAS SERIES

2.1. **Correspondencia básica**

2.1.1. **Producción de bienes y servicios**

El proceso seguido para la obtención de las correspondencias de la variable producción de bienes y servicios consta de las siguientes etapas:

<u>1ª Etapa</u>

Comenzamos por establecer las relaciones unívocas entre los sectores.

Las equivalencias que se obtienen en esta primera fase son las siguientes:

Sector R-44	Sector tradicional
01	1
02 y 03	a_1*2
04	a_2*3.4 + a_3*2
05	4.1 + 4.2
07	a_4*2
08	a_5*3.4
10	a_6*3.6
15	a_7*3.1
16	a_8*3.1
19	a_9*3.1
20	3.2
21	a_{10}*3.8
23	3.3 + a_{11}*3.8
24	a_{12}*3.4
29	a_{13}*8.2
30	6.2 + 6.4
33	a_{14}*6.5
36	8.1 + a_{15}*8.2

El sector 32 se relaciona con 6.1, 6.3 y 8.2. De 6.1 y 6.3 recibe lo que estos no hayan enviado a 31, es decir, la cantidad resultante de la siguiente operación:

6.1 + 6.3 - 31

Aplicando la misma hipótesis que para el sector 31:

$p_{6.1}$*32 = Cuantía de 32 procedente de 6.1

$p_{6.3}$*32 = Cuantía de 32 procedente de 6.3

De 8.2 recibe lo que queda pendiente, es decir,

32 - p6.1*32 - p6.3*32

Con todo ello ya conocemos

32 = a21*6.1 + a22*6.3 + a23*8.2

3ª Etapa

El objetivo de esta etapa es obtener las equivalencias de los sectores 13 y 14.

13 se relaciona con 3.7 y 3.6.

14 se relaciona con 3.7, 5.3 y 8.2.

Puesto que el sector 3.7 sólo se relaciona con 13 y 14, podemos establecer que

13 + 14 - 3.7 = S1

37	a_{16}*8.2
38	a_{17}*8.2
39	a_{18}*8.2

Donde a_i (i=1...18) = Peso porcentual de cada sector R-44 sobre el total del sector correspondiente de la clasificación tradicional.

<u>2ª Etapa</u>

En esta segunda fase procedemos a obtener la correspondencia de los sectores 31 y 32.

Para ello, dado que el sector 31 sólo se relaciona con 6.1 y 6.3, realizamos el supuesto de que recibe de 6.1 y 6.3 en función de su estrucutra porcentual. De este modo:

6.1 + 6.3 = T

6.1/T = $p_{6.1}$

6.3/T = $p_{6.3}$

$p_{6.1}$*31 = Cuantía de 31 procedente de 6.1

$p_{6.3}$*31 = Cuantía de 31 procedente de 6.3

Luego, ya podemos establecer

31 = a_{19}*6.1 + a_{20}*6.3

El sector 32 se relaciona con 6.1, 6.3 y 8.2. De 6.1 y 6.3 recibe lo que estos no hayan enviado a 31, es decir, la cantidad resultante de la siguiente operación:

6.1 + 6.3 - 31

Aplicando la misma hipótesis que para el sector 31:

$p_{6.1}$*32 = Cuantía de 32 procedente de 6.1

$p_{6.3}$*32 = Cuantía de 32 procedente de 6.3

De 8.2 recibe lo que queda pendiente, es decir,

32 - p6.1*32 - p6.3*32

Con todo ello ya conocemos

32 = a21*6.1 + a22*6.3 + a23*8.2

3ª Etapa

El objetivo de esta etapa es obtener las equivalencias de los sectores 13 y 14.

13 se relaciona con 3.7 y 3.6.

14 se relaciona con 3.7, 5.3 y 8.2.

Puesto que el sector 3.7 sólo se relaciona con 13 y 14, podemos establecer que

13 + 14 - 3.7 = S1

Donde S1 = Cantidad que reciben 13 y 14 de 3.6, 5.3 y 8.2.

Llegados a este punto, utilizamos la información que facilita la IGAE sobre las ventas de las empresas públicas. Esta publicación nos permite conocer las cifras de ventas correspondientes a cada una de las empresas adscritas al sector tradicional 3.6 que pasan a encuadrarse en el 13 de la R-44, y lo mismo para las situadas en el 5.3 y 8.2 que pasan al 14. Obtenemos su suma (S2).

Observamos que S1 = S2, por lo que podemos establecer la hipótesis de que se distribuyen igual por sectores, luego:

3.6/S2 = p3.6

5.3/S2 = p5.3

8.2/S2 = p8.2

Esos porcentajes se aplican sobre S1

p3.6*S1 = Cantidad que recibe 13 de 3.6

p5.3*S1 = Cantidad que recibe 14 de 5.3

p8.2*S1 = Cantidad que recibe 14 de 8.2

Una vez obtenidas esas cantidades, podemos conocer

cómo se distribuye 3.7 entre 13 y 14:

13 - p3.6*S1 = Cantidad que recibe 13 de 3.7

14 - p5.3*S1 - p8.2*S1 = Cantidad que recibe 14 de 3.7

Luego ya podemos establecer

13 = a24*3.7 + a25*3.6

14 = a26*3.7 + a27*5.3 + a28*8.2

4ª Etapa

En esta última etapa procederemos a obtener las relaciones de todos los sectores que quedan pendientes: 06, 09, 11, 12, 17, 25, 26, 28 y 35.

Manteniendo el supuesto de que la producción se distribuye igual que las ventas, el sistema utilizado para obtener dichas relaciones consiste en lo siguiente:

1º) Delimitar la cuantía de las ventas del conjunto de empresas que dentro de cada sector R-44 corresponden a los distintos sectores tradicionales y calcular su estructura porcentual.

2º) Delimitar la cuantía de las ventas que dentro de cada sector tradicional se destinan a los distintos sectores R-44 que quedan pendientes y determinar su

estructura porcentual.

3º) Cruzar ambas aproximaciones para ir obteniendo las relaciones entre los sectores tradicionales y los sectores R-44.

06 = a29*2 + a30*3.5

09 = a31*3.5 + a32*3.6 + a33*3.8

11 = a34*3.8 + a35*6.5

12 = a36*3.6 + a37*3.8

17 = a38*3.1 + a39*8.2

25 = a40*7 + a41*3.8

26 = a42*5.1 + a43*5.2 + a44*5.3 + a45*2 + a46*8.2

28 = a47*3.1 + a48*2 + a49*7 + a50*8.2

35 = a51*2 + a52*3.8 + a53*5.2 + a54*6.5 + a55*7 +
+ a56*8.2

La correspondencia obtenida entre la clasificación tradicional y la R-44 para la variable producción de bienes y servicios es la siguiente:

Sector R-44	Sector tradicional
01	1
02 y 03	0.5588*2
04	0.2316*2 + 0.8784*3.4
05	4.1 + 4.2
06	0.0265*2 + 0.9984*3.5

07	0.0888*2
08	0.1199*3.4
09	0.0016*3.5 + 0.7004*3.6 +
	+ 0.0358*3.8
10	0.2391*3.6
11	0.1135*3.8 + 0.02455*6.5
12	0.0426*3.6 + 0.2826*3.8
13	0.0179*3.6 + 0.6543*3.7
14	0.3457*3.7 + 0.0031*5.3 +
	+ 0.0016*8.2
15	0.04*3.1
16	0.0808*3.1
17	0.1324*3.1 + 0.0022*8.2
18	NO EXISTE EMP. PUBLICA
19	0.7464*3.1
20	3.2
21	0.2884*3.8
22	NO EXISTE EMP. PUBLICA
23	3.3 + 0.0078*3.8
24	0.0017*3.4
25	0.2490*3.8 + 0.0003*7
26	0.0513*2 + 5.1 +
	+ 0.7037*5.2 +
	+ 0.9969*5.3 +0.2342*8.2
27	NO EXISTE EMP. PUBLICA
28	0.0351*2 + 0.0004*3.1 +
	+ 0.9922*7 + 0.0129*8.2

29	0.0925*8.2
30	6.2 + 6.4
31	0.8398*6.1 + 0.8398*6.3
32	0.1602*6.1 + 0.1602*6.3 +
	+ 0.0155*8.2
33	0.9754*6.5
34	NO TRATADO
35	0.0079*2 + 0.0229*3.8 +
	+ 0.2963*5.2 +
	+ 0.00002*6.5 +
	+ 0.0075*7 + 0.1842*8.2
36	8.1 + 0.0037*8.2
37	0.0002*8.2
38	0.0517*8.2
39	0.4073*8.2
40 a 43	NO EXISTE EMP. PUBLICA

2.2. Correspondencias adicionales

2.2.1. Valor Añadido Bruto a precios de mercado, Formación Bruta de Capital Fijo y Remuneración de los Asalariados

El proceso de obtención de las equivalencias de dichas series coincide con el de la serie básica (Producción de bienes y servicios) en las dos primeras etapas. A partir de

ese punto, y dado que no disponemos de información desagregada empresa por empresa sobre el valor de dichas variables, realizamos el supuesto de que estos agregados repetirán el esquema de reparto de la producción de bienes y servicios. Comparamos las cifras que se obtienen bajo esta hipótesis con las reales y ajustamos las pequeñas desviaciones producidas atendiendo a la estructura que presentan los sectores tradicionales con que se relaciona cada sector R-44.

Las correspondencias obtenidas son las siguientes:

Valor Añadido Bruto a precios de mercado (VABpm)

Sector R-44	Sector tradicional
01	1
02 y 03	0.4681*2
04	0.3628*2 + 0.8776*3.4
05	4.1 + 4.2
06	0.0280*2 + 1.0033*3.5
07	0.0578*2
08	0.12*3.4
09	-0.0033*3.5 + 0.5665*3.6 - -0.0347*3.8
10	0.3701*3.6
11	0.1343*3.8 + 0.01154*6.5

12	0.0426*3.6 + 0.4092*3.8
13	0.0208*3.6 + 0.5138*3.7
14	0.4862*3.7 + 0.0023*5.3 +
	+ 0.0010*8.2
15	0.0124*3.1
16	0.0234*3.1
17	-0.0121*3.1 + 0.0019*8.2
18	NO EXISTE EMP. PUBLICA
19	0.9754*3.1
20	3.2
21	0.1636*3.8
22	NO EXISTE EMP. PUBLICA
23	3.3 - 0.0007*3.8
24	0.0024*3.4
25	0.3013*3.8 + 0.0003*7
26	0.0461*2 + 5.1 +
	+ 0.7021*5.2 +
	+ 0.9977*5.3 +
	+ 0.1775*8.2
27	NO EXISTE EMP. PUBLICA
28	0.0300*2 + 0.0009*3.1 +
	+ 0.9923*7 + 0.0160*8.2
29	0.1024*8.2
30	6.2 + 6.4
31	0.7072*6.1 + 0.7072*6.3
32	0.2928*6.1 + 0.2928*6.3 +

	+ 0.2900*8.2
33	0.98839*6.5
34	NO TRATADO
35	0.0072*2 + 0.0270*3.8 +
	+ 0.2979*5.2 +
	+ 0.00007*6.5 +
	+ 0.0074*7 + 0.1415*8.2
36	8.1 + 0.0046*8.2
37	0.0001*8.2
38	0.0531*8.2
39	0.4990*8.2
40 a 43	NO EXISTE EMP. PUBLICA
26	5.1 + 0.7021*5.2 +
	+ 0.9977*5.3 + 0.0461*2 +
	+ 0.1775*8.2
27	NO EXISTE EMP. PUBLICA
28	0.003*3.1 + 0.0351*2 +
	+ 0.9922*7 + 0.0129*8.2
29	0.0925*8.2
30	6.2 + 6.4
31	0.8398*6.1 + 0.8398*6.3
32	0.1602*6.1 + 0.1602*6.3 +
	+ 0.0155*8.2
33	0.9754*6.5
34	NO TRATADO

35	0.0079*2 + 0.0229*3.8 +
	+ 0.2963*5.2 +
	+ 0.00002*6.5 +
	+ 0.0075*7+0.1842*8.2
36	8.1 + 0.0037*8.2
37	0.0002*8.2
38	0.0517*8.2
39	0.4073*8.2
40 a 43	NO EXISTE EMP. PUBLICA

Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF)

Sector R-44	Sector tradicional
01	1
02 y 03	0.3238*2
04	0.4079*2 + 0.7654*3.4
05	4.1 + 4.2
06	0.0785*2 + 1.0035*3.5
07	0.0503*2
08	0.2294*3.4
09	-0.0016*3.5 + 0.5605*3.6 -
	-0.0748*3.8
10	0.3808*3.6
11	0.1007*3.8 + 0.0019*6.5
12	0.0269*3.6 + 0.2129*3.8

13	0.0318*3.6 + 0.7862*3.7
14	0.2138*3.7 + 0.0089*5.3 +
	+ 0.0014*8.2
15	-0.0302*3.1
16	0.1785*3.1
17	0.0874*3.1 + 0.0025*8.2
18	NO EXISTE EMP. PUBLICA
19	0.7579*3.1
20	3.2
21	0.3564*3.8
22	NO EXISTE EMP. PUBLICA
23	3.3 - 0.0245*3.8
24	0.0052*3.4
25	0.4007*3.8 + 0.0005*7
26	0.0277*2 + 5.1 +
	+ 0.2273*5.2 +
	+ 0.9911*5.3 + 0.0863*8.2
27	NO EXISTE EMP. PUBLICA
28	0.0619*2 + 0.0064*3.1 +
	+ 0.9704*7 +
	0.0156*8.2
29	0.0166*8.2
30	6.2 + 6.4
31	0.2661*6.1 + 0.2661*6.3
32	0.7339*6.1 + 0.7339*6.3 +
	+ 0.0977*8.2
33	0.9980*6.5

34	NO TRATADO
35	0.0499*2 + 0.0286*3.8 +
	+ 0.7727*5.2 +
	+ 0.0001*6.5 +
	+ 0.0291*7 + 0.4300*8.2
36	8.1 + 0.01*8.2
37	0.0005*8.2
38	0.0226*8.2
39	0.3168*8.2
40 a 43	NO EXISTE EMP. PUBLICA

Remuneración de los Asalariados

Sector R-44	Sector tradicional
01	1
02 y 03	0.80477*2
04	0.0230*2 + 0.6575*3.4
05	4.1 + 4.2
06	0.03080*2 + 0.9984*3.5
07	0.08585*2
08	0.3329*3.4
09	0.0016*3.5 + 0.6803*3.6 +
	+ 0.0375*3.8
10	0.2518*3.6
11	0.1195*3.8 + 0.01375*6.5

12	0.0447*3.6 + 0.1383*3.8
13	0.0232*3.6 + 0.4259*3.7
14	0.5741*3.7 + 0.0045*5.3 +
	+ 0.0014*8.2
15	0.0675*3.1
16	0.1399*3.1
17	0.0271*3.1 + 0.0012*8.2
18	NO EXISTE EMP. PUBLICA
19	0.7633*3.1
20	3.2
21	0.2578*3.8
22	NO EXISTE EMP. PUBLICA
23	3.3
24	0.0096*3.4
25	0.3441*3.8 + 0.0004*7
26	0.0320*2 + 5.1 +
	+ 0.6100*5.2 +
	+ 0.9955*5.3 + 0.1173*8.2
27	NO EXISTE EMP. PUBLICA
28	0.02416*2 + 0.0022*3.1 +
	+ 0.9472*7 + 0.0071*8.2
29	0.1024*8.2
30	6.2 + 6.4
31	0.7857*6.1 + 0.7857*6.3
32	0.2143*6.1 + 0.2143*6.3 +
	+ 0.0111*8.2
33	0.98622*6.5

34	NO TRATADO
35	0.00009*2 + 0.1028*3.8 +
	+ 0.3900*5.2 +
	+ 0.00003*6.5 +
	+ 0.0524*7 + 0.1251*8.2
36	8.1 + 0.0023*8.2
37	0.0003*8.2
38	0.0763*8.2
39	0.5555*8.2
40 a 43	NO EXISTE EMP. PUBLICA

2.2.2. **Excedente Bruto de Explotación (EBE)**

El cálculo de la correspondencia del Excedente Bruto de Explotación (EBE) sigue el mismo método descrito en el apartado 2.2.1. Puesto que la serie se presenta sin consolidar y al saldo EBE le afectan las consolidaciones correspondientes a las subvenciones de explotación, previamente hay que realizar un ajuste de la desagregación por sectores. Esta consolidación se apoya en la realizada en el apartado 2.2.3 de este capítulo.

La correspondencia obtenida para el EBE se define como sigue:

Sector R-44	Sector tradicional
01	1
02 y 03	0.3062*2
04	0.6568*2 + 0.9102*3.4
05	4.1 + 4.2
06	0.0154*2 + 1.0071*3.5
07	-0.0326*2
08	0.0892*3.4
09	-0.0071*3.5 + 1.0791*3.6 + + 0.0190*3.8
10	-0.0766*3.6
11	0.0551*3.8 + 0.0099*6.5
12	-0.0299*3.6 - 0.4404*3.8
13	0.0274*3.6 + 0.5155*3.7
14	0.4845*3.7 - 0.0057*5.3 - - 0.0012*8.2
15	-0.0245*3.1
16	-0.0604*3.1
17	-0.7508*3.1 + 0.0051*8.2
18	NO EXISTE EMP. PUBLICA
19	1.8006*3.1
20	3.2
21	0.6375*3.8
22	NO EXISTE EMP. PUBLICA
23	3.3 + 0.0124*3.8
24	0.0006*3.4

25	0.4090*3.8 + 0.0010*7
26	0.0255*2 + 5.1 +
	+ 0.3810*5.2 +
	+ 1.0057*5.3 + 0.0793*8.2
27	NO EXISTE EMP. PUBLICA
28	0.0193*2 + 0.0351*3.1 +
	+ 0.9468*7 + 0.0276*8.2
29	0.0190*8.2
30	6.2 + 6.4
31	0.5564*6.1 + 0.5564*6.3
32	0.4436*6.1 + 0.4436*6.3 -
	- 0.0210*8.2
33	0.9898*6.5
34	NO TRATADO
35	0.0094*2 + 0.3074*3.8 +
	+ 0.6190*5.2 +
	+ 0.0003*6.5 +
	+ 0.0522*7 + 0.8616*8.2
36	8.1 + 0.0042*8.2
37	-0.0002*8.2
38	0.1000*8.2
39	0.0246*8.2
40 a 43	NO EXISTE EMP. PUBLICA

2.2.3. **Subvenciones de explotación y transferencias de capital**

Las subvenciones de explotación y las transferencias de capital presentan ciertas particularidades que requieren ajustes previos a la obtención de las correspondencias. Estas son las siguientes:

1) La no consolidación de su desagregación por sectores productivos; por ello, antes de obtener las correspondencias respectivas es necesario realizar el correspondiente ajuste. Dicho ajuste no plantea problemas a partir de 1984, dado que las CEP ofrecen la información desagregada de la cuantía de las consolidaciones para cada uno de los sectores productivos que componen la R-44. Sin embargo, para el periodo 1970-83 la información sobre consolidaciones aparece desagregada únicamente para los grandes grupos que componen la clasificación sectorial tradicional (1 al 8). A pesar de esta limitación, hemos podido asignar las consolidaciones al máximo nivel de desagregación apoyándonos: 1) en el hecho de que las subvenciones de explotación y las transferencias de capital se conceden repetida e invariablemente a sectores determinados y dentro de ellos a empresas muy concretas, y 2) por la referencia que nos ofrece el periodo 1984-88 (El detalle de la asignación de consolidaciones realizada se ofrece en los cuadros 1 y 2).

CUADRO 1a

CONSOLIDACION DE LAS SUBVENCIONES DE EXPLOTACION

(En mills. de ptas.)

Año/Sector	3.1	3.2	3.7	4	5.2
1970	-70,0		-92,0		-0,1
1971	-746,0	-103,1			
1972	-256,7				
1973	-241,0				
1974	-297,3				
1975	-554,0				-23,0
1976	-565,7				-21,3
1977	-705,2				-17,2
1978	-892,9				-17,9
1979	-1.279,3				
1980	-901,5				
1981	-1.108,2			-9.094,9	
1982	-1.704,0			-1.200,0	
1983	-2.577,0				

CUADRO 1b

CONSOLIDACION DE LAS SUBVENCIONES DE EXPLOTACION

(En mills. de ptas.)

Año/Sector	6.1	6.3	7	8.1
1970	-67,8		-868,9	
1971	-16,0	-14,0	-5.098,6	-17,0
1972	-29,3		-3.755,2	-0,9
1973	-21,2	-17,2	-6.547,6	
1974	-7,4	-16,8	-8.594,4	
1975		-1,0	-954,4	
1976		-1,0	-1.184,2	
1977	-1,0		-791,4	
1978	-1,0		-2.049,3	
1979	-12,4		-2.855,0	-1,0
1980	-15,5		-2.122,9	-1,0
1981	-10,5	-8,7	-1.030,3	-7,5
1982			-960,2	-8,1
1983				-8,0

CUADRO 2a

CONSOLIDACION DE LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

(En mills. de ptas.)

Año/Sector	3.5	3.6	3.7
1977			
1978			
1979			
1980			
1981			
1982	-6.891,0	-63,0	-27.815,0
1983	-26.881,0	-3.953,0	-34.080,0

CUADRO 2b

CONSOLIDACION DE LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL

(En mills. de ptas.)

Año/Sector	4.1	7	8.2
1977		-39,5	
1978		-17,9	
1979		-57,9	
1980		-86,1	
1981			-4.500
1982		-135,7	
1983	-7.823,0		

2) La discontinuidad de las subvenciones de explotación y las transferencias de capital. Ciertos sectores tradicionales no reciben subvenciones de explotación o transferencias de capital en 1984 (año de referencia) y sí en años anteriores. La asignación de dichas partidas se realiza como sigue:

Subvenciones de explotación

El único sector donde se precisa este ajuste transportes aéreos (6.3). Este sector manfiesta un comportamiento similar al de transportes marítimos en todas las variables analizadas con anterioridad (Producción de bienes y servicios, VABpm, Formación Bruta de Capital Fijo, Remuneración de los Asalariados y Excedente Bruto de Explotación). Suponemos que se mantiene la desagregación realizada para la R-44 en el sector transporte marítimo. En concreto, para los años 1971, 1973-76 y 1980-81 las subvenciones de explotación del sector 3.8 se asignan en un 98,55 por 100 al sector 31 de la R-44 y en un 1,45 por 100 al sector 32 de la R-44.

Transferencias de capital

Esta partida requiere el ajuste en los siguientes sectores:

. Las demás manufactureras (3.8). Las transferencias recibidas por este sector se asignan en su totalidad al sector 35 de la R-44; ya que el resto de sectores con los que tiene relación, o no suelen recibir transferencias (Sectores 11, 12, 25 y 21) o las reciben en su integridad de otro subsector (Sectores 23 y 09). Además no supondrá una gran alteración de la estructura, dada la escasa relevancia de las transferencias englobadas en 3.8 y la elevada dimensión de las transferencias de 35.

Luego, en 1981 y 1982 el 100 por 100 de las transferencias de capital de 3.8 le corresponden al sector 35 de la R-44.

. Transportes aéreos (6.3). En su ajuste aplicamos el mismo supuesto empleado en este mismo sector para las subvenciones. Para los años 1970 y 1972 el 100 por 100 de las transferencias de 6.3 se aplicarán al sector 32.

. Otros transportes (6.4). Este sector sólo se relaciona con el sector 30 de la R-44, por lo tanto en los años 1970-78 el 100 por 100 de las transferencias de 6.4 se asignarán al sector 30 de la R-44.

Una vez solventadas estas particularidades, el procedimiento seguido para calcular las correspondencias entre la clasificación tradicional y la R-44 es el mismo

que el expuesto en el apartado 2.2.1. de este mismo capítulo y obtenemos las correspondencias siguientes:

Subvenciones de explotación

Sector R-44	Sector tradicional
01	1
02 y 03	0.9904*2
04	0.0010*3.4
05	4.1 + 4.2
06	0.0076*2 + 3.5
07	0.0015*2
08	0.9990*3.4
10	3.6
13	0.0211*3.7
19	3.1
20	3.2
23	3.3
25	3.8
26	0.0003*2 + 0.3357*5.2 + + 5.1 + 5.3 + 0.0057*8.2
28	7
29	0.0295*2
30	6.2 + 6.4
31	0.9855*6.1 + 0.9855*6.3
32	0.0145*6.1 + 0.0145*6.3

33	6.5
35	0.0002*2 + 0.6643*5.2 +
	+ 0.6971*8.2
36	8.1
38	0.0464*8.2
39	0.2213*8.2

Transferencias de capital

Sector R-44	Sector tradicional
01	1
02 y 03	0.2635*2
05	4.1 + 4.2
06	0.2970*2 + 3.5
07	0.0555*2
08	3.4
09	3.6
14	3.7
16	0.8832*3.1
19	0.1168*3.1
20	3.2
23	3.3
26	5.1 + 5.2
28	7
30	6.2 + 6.4

32	6.1 + 6.3 + 0.00284*8.2
33	0.9577*6.5
35	0.3840*2 + 3.8 +
	0.0423*6.5 + 0.94814*8.2
36	8.1
38	0.00002*8.2
39	0.049*8.2

3. Obtención de las series por sectores productivos

Hasta ahora hemos procedido a la obtención de las distintas correspondencias entre la clasificación tradicional y la R-44 para todos los agregados en el año 1984. A partir de este año disponemos de los datos sectoriales en formato R-44, mientras que en el peridodo 1970-1983 sólo aparece la desagregación denominada tradicional. Nuestro objetivo es conseguir una serie R-44 para el periodo 1970-1988, para lo cual aplicamos las correspondencias definidas para todas y cada una de las variables a los datos sectoriales publicados atendiendo a la clasificación tradicional en el periodo antes citado. Este supuesto de permanencia temporal de la estructura reflejada para la situación alcanzada en el año 1984, se utiliza frecuentemente en los casos de cambio de clasificación para obtener series homogéneas, dado que se limita a suponer constantes algunos aspectos de la desagregación fina, pero

está basada en las cifras agregadas que proporciona la clasificación base. Además de esto, las empresas públicas como nuestro análisis histórico ha venido a constatar se ha caracterizado por asentarse desde sus inicios en los denominados sectores productivos básicos, cuya composición no se ha visto alterada en el transcurso del periodo considerado.

CAPITULO 10

COMPOSICION DEL SECTOR PUBLICO EMPRESARIAL POR SECTORES PRODUCTIVOS Y SU PARTICIPACION EN LA ECONOMIA NACIONAL

Para intentar ofrecer una panorámica sobre la composición del sector público empresarial y su incidencia en la economía nacional se han elegido los agregados que se consideran más significativos: la Producción de bienes y servicios, el Valor Añadido Bruto a precios de mercado, la Formación Bruta de Capital Fijo, la Remuneración de los Asalariados y el Excedente Bruto de Explotación y Subvenciones de Explotación y Transferencias de Capital.

Para cada uno de dichos agregados se presentan cuatro cuadros diferentes en los que se recogen los siguientes conceptos:

1.- Valores absolutos, tanto para el total de las

empresas públicas estatales no financieras como para cada sector productivo.

2.- Participación relativa de cada sector productivo en el total de las empresas públicas estatales no financieras.

3.- Tasas de variación de los valores absolutos.

4.- Participación de la empresa pública en el total nacional, tanto en conjunto como por sectores. La información de este cuadro para algunas variables aparece limitada por falta de información comparable a nivel nacional:

- Remuneración de los Asalariados y Excedente Bruto de Explotación se limita al periodo 1980-1988 en la desagregación por sectores productivos por no disponer de los datos a nivel nacional para dichos agregados entre 1970 y 1979.

- Tampoco disponemos de información en lo referente a la distribución de la Formación Bruta de Capital Fijo por sectores productivos según la R-44, pero esta vez la carencia se refiere a todo el periodo temporal analizado (1970-1988).

- Para las variables subvenciones de explotación y transferencias de capital no se ha elaborado por no disponer de información desagregada de estas variables por sectores productivos a nivel nacional.

A continuación pasamos a analizar el contenido de

estos cuadros para cada una de las variables macroeconómicas seleccionadas, centrándonos básicamente en aquellos que recogen la estructura porcentual de cada variable y la participación en el total nacional por sectores productivos, puesto que nuestro interés consiste en realizar un estudio de la empresa pública más que en cuanto a valores absolutos, en cuanto a estructura y tendencia.

1. PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS

El análisis del cuadro que recoge la estructura porcentual de la producción de bienes y servicios de la empresa pública nos permite afirmar que a lo largo de todo el periodo alrededor del 81 por 100 de esta variable, como media, lo aportan 9 sectores concretos:

04. Petróleo crudo, gas natural, productos petrolíferos.

05. Energía eléctrica, gas, vapor y agua.

06. Minerales y metales férreos y no férreos, excepto radiactivos.

13. Vehículos automóviles y motores.

19. Productos del tabaco.

28. Comercio.

30. Transporte interior.

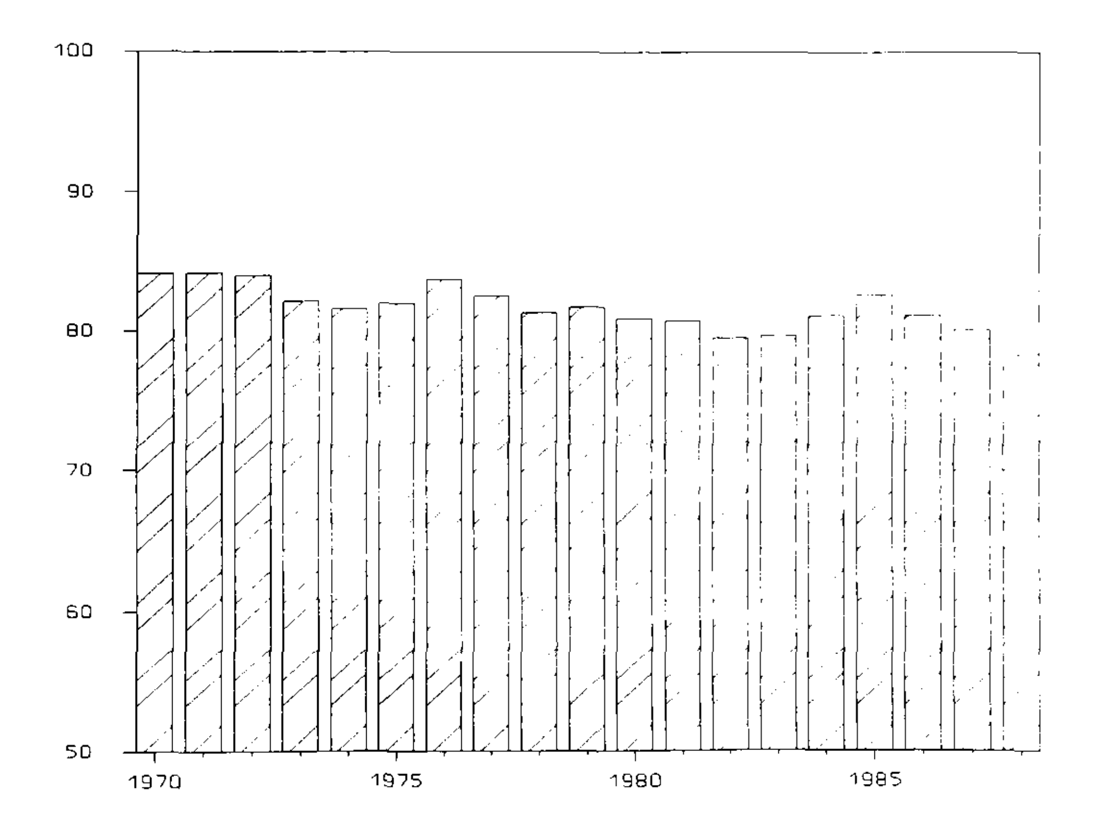
31. Transporte marítimo y aéreo.

33. Comunicaciones.

El peso de estos nueve sectores se ha mantenido, con oscilaciones, con una ligera tendencia a la reducción, puesto que frente a unos valores de partida cercanos al 84 por 100 nos encontramos con porcentajes del 80 por 100 e inferiores al final del periodo (Véase gráfico 1).

GRAFICO 1

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION RELATIVA DE LOS SECTORES 04, 05, 06, 13, 19, 28, 30, 31 Y 33 EN LA PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS DE LA EMPRESA PUBLICA (En porcentaje)



Entre ellos son especialmente significativos los sectores 04, 05, 28 y 33. Estas cuatro ramas de actividad se alzaban en el último año de referencia, 1988, con el

52,3 por 100 del total de la producción de la empresa pública; suponiendo el 8,3, el 13,5, el 16,7 y el 13,8 por 100, respectivamente.

Frente a esta evolución global, la participación de cada uno de estos sectores productivos, durante el intervalo temporal analizado, experimenta diferentes modificaciones.

Unos sectores registran un aumento de su participación en el intervalo temporal considerado. Entre ellos destaca el sector 05 que obtiene un aumento de casi 9 puntos porcentuales, pasando de un nivel del 4,8 por 100 en 1970 al 13,5 por 100 en 1988 (1). También consiguen aumentos considerables, aunque inferiores, los sectores 28 (pasa del 12,7 por 100 en 1970 al 16,7 por 100 en 1988, aunque con continuos altibajos) y 33 (se sitúa en el 13,8 por 100 al final de periodo frente a unos valores comprendidos entre el 9 y el 10 por 100 que registra en el intervalo 1970-1984).

Otros sectores reflejan una pérdida de participación continua entre 1970 y 1988. Este descenso es muy acusado en los sectores 06 y 30. El primero pasa de representar en

---

(1) Este sector se caracteriza por la incorporación continua de empresas a lo largo del periodo temporal analizado; especialmente numerosas en los ejercicios 1983, 1985 y 1987 (Consúltese anexo 2.1).

1970 el 14,1 por 100 de la producción, al 7 por 100 en 1988. Para esa misma referencia temporal, los valores del sector 30 son del 9,7 por 100 y del 2,8 por 100. El sector 31 experimenta una reducción más ligera alcanzando un porcentaje del 7,7 por 100 en 1988 frente al 8,1 por 100 que absorbía en 1970.

Por último, existe un grupo de sectores que se caracterizan por ir ganado participación hasta iniciarse los años 80 para después ir perdiendo peso. Este es el caso de los sectores 04 y 13, que partiendo de unos niveles del 12,1 por 100 y del 4,1 por 100 en 1970, respectivamente, alcanzan máximos del 25,2 por 100 y del 7,3 por 100 a principios de los 80; cayendo su participación en 1988 al 8,3 por 100 y el 2,1 por 100, respectivamente (2). El sector 19 registra una evolución similar, pero comienza su descenso unos años antes, en 1977 (3).

Si pasamos a analizar el peso de la empresa pública en la economía nacional tomando como variable de referencia la producción de bienes y servicios, detectamos dos periodos claramente diferenciados (Véase gráfico 2). En una primera

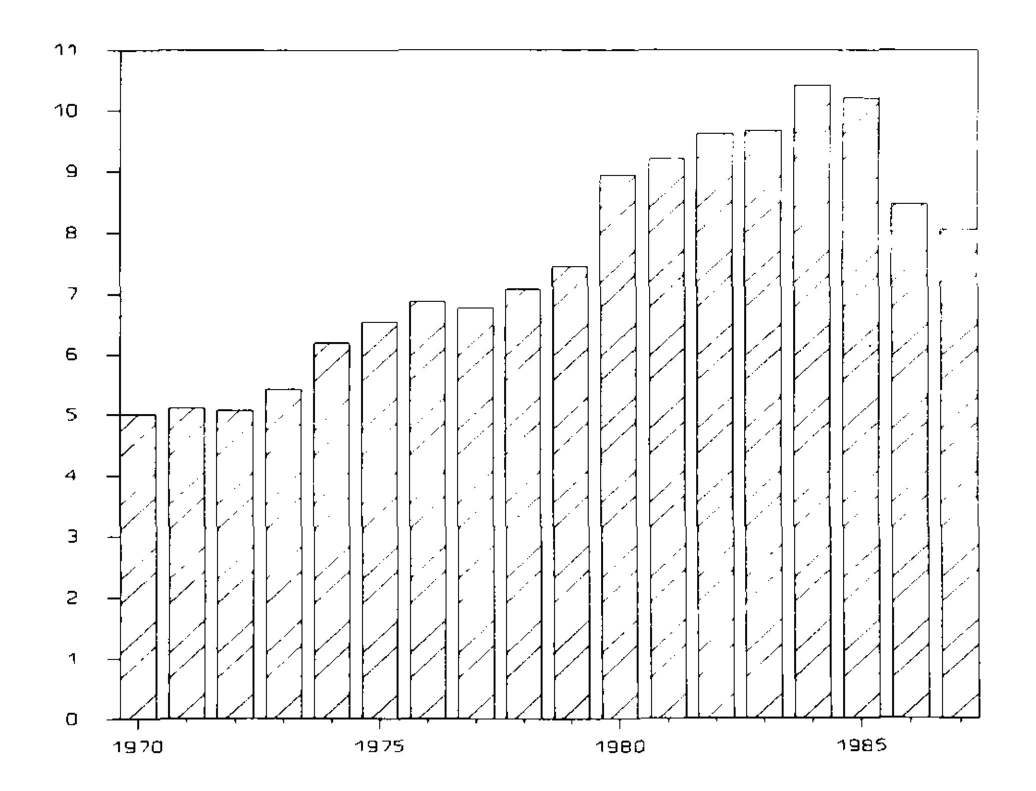
(2) La caída del sector 13 es particularmente significativa en 1986 puesto que en esa fecha es cuando deja de registrarse SEAT como empresa pública en las CEP.

(3) Los datos concretos de su evolución vienen dados por un 8,9 por 100 de partida en 1970, un 10 por 100 en 1977 y un descenso con tendencia a estabilizarse alrededor del 6 por 100 en los años siguientes.

etapa, que se extiende entre 1970 y 1984, esta figura dobla su participación subiendo del 5 por 100 al 10,4 por 100. A partir de esa fecha se registra un descenso significativo (pierde dos puntos porcentuales en dos años, alcanzando un 8,5 por 100 en 1986) fruto de la política empresarial pública acometida desde entonces y comentada en el capítulo anterior.

GRAFICO 2

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN LA PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS NACIONAL
(En porcentaje)



Centrando nuestra atención en la participación por sectores productivos de la empresa pública dentro de la economía nacional, se puede apreciar que aquella representa porcentajes significativos (superiores al 10 por 100) en los siguientes sectores:

02 y 03. Hulla, lignito, aglomerados y briquetas y extracción y transformación de minerales y materiales radiactivos y coquerías.

04. Petróleo crudo, gas natural, productos petrolíferos.

05. Energía eléctrica, gas, vapor y agua.

06. Minerales y metales férreos y no férreos, excepto radiactivos.

13. Vehículos automóviles y motores.

14. Otro material de transporte.

30. Transporte interior.

31. Transporte marítimo y aéreo.

32. Actividades anexas a los transportes.

La evolución concreta de dichas participaciones puede esquematizarse en los siguientes rasgos:

. El peso de la empresa pública en el sector 31 es realmente decisivo puesto que se sitúa a lo largo de todo el periodo alrededor del 60 por 100, con ligeras desviaciones, para encaramarse al 71 por 100 en 1985 y 1986.

. También registra elevados porcentajes de participación dentro del sector 04 donde alcanza, con algunas oscilaciones, valores comprendidos entre el 40 por 100 y el 50 por 100, aunque parece apreciarse un descenso importante en 1986 (cae al 28,8 por 100).

. Dentro del sector 02 y 03 la empresa pública representaba alrededor del 50 por 100 de la producción total hasta 1974, cayendo su participación al 18 por 100 en 1979, para volver a recuperar posiciones a partir de esa fecha alcanzando cifras cercanas al 30 por 100 en 1986.

. La importancia de la empresa pública en el sector 05 ha ido creciendo de forma continuada representando en 1986 el 48,5 por 100 frente al 13,2 por 100 del que partía en 1970.

. El sector 14 experimenta un aumento de la participación de la empresa pública que partiendo del 9,6 por 100 en 1970 alcanza su máximo en 1984 con un 38,6 por 100, para situarse en 1986 en el 29 por 100.

. Por último, el sector 32 se caracteriza por una participación estable de la empresa pública entre 1970 y 1983 del 18 por 100, para subir a niveles superiores al 20 por 100 a partir de esa fecha.

. También resulta significativa la participación de la empresa pública en el sector 30, aunque en este caso manifiesta una clara tendencia al descenso pasando de unos niveles del 20 por 100 en 1970 al 9,6 por 100 en 1986.

. Dentro del sector 06, la empresa pública ha ido ganando participación situándose en porcentajes cercanos al 18 por 100 en 1986, mientras que en 1970 representaba alrededor del 11 por 100.

. Por último, el sector 13 se caracteriza por registrar un aumento considerable de la participación de la empresa pública entre 1970 y 1982 (pasa del 6,1 por 100 al 31,1 por 100), a partir de esa fecha comienza su declive que es total en 1986 (4,9 por 100), puesto que como ya hemos señalado anteriormente es entonces cuando SEAT deja de formar parte del sector público.

2. VALOR AÑADIDO BRUTO A PRECIOS DE MERCADO

El saldo VABpm presenta una estructura porcentual en la que el 88 por 100, como media para el periodo analizado, proviene de los siguientes sectores:

04. Petróleo crudo, gas natural, productos petrolíferos.

05. Energía eléctrica, gas, vapor y agua.

06. Minerales y metales férreos y no férreos, excepto

radiactivos.

13. Vehículos automóviles y motores.

19. Productos del tabaco.

28. Comercio.

30. Transporte interior.

31. Transporte marítimo y aéreo.

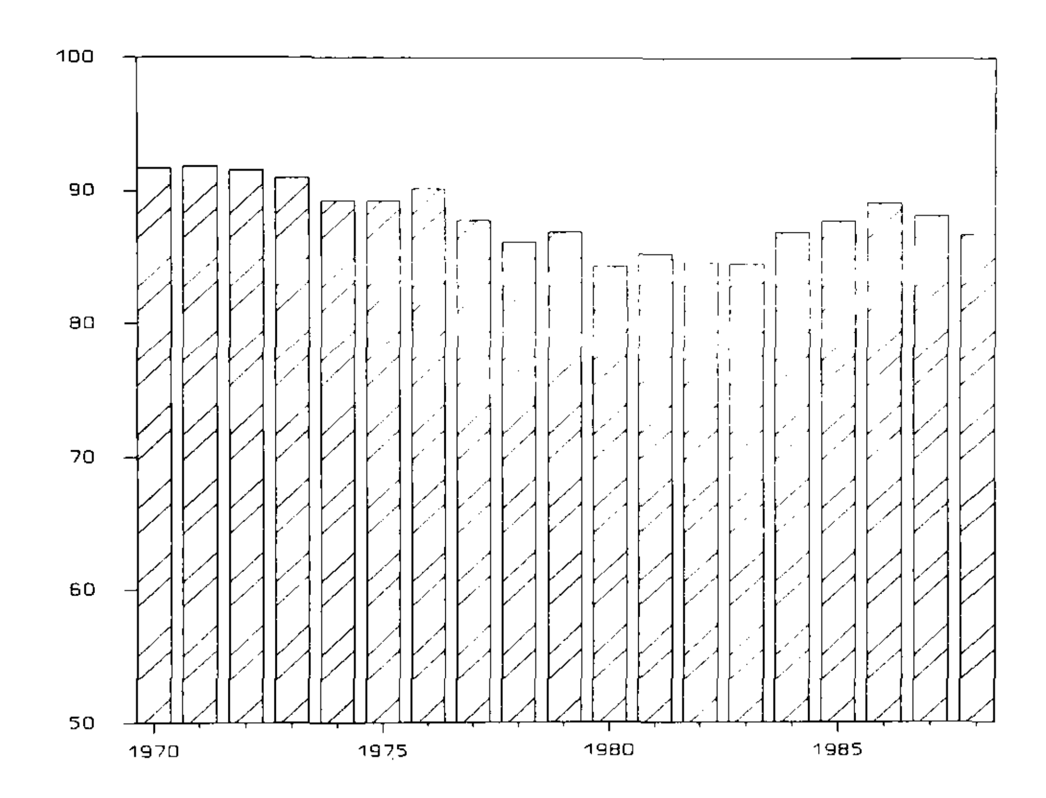
32. Actividades anexas a los transportes.

33. Comunicaciones.

La importancia de estos sectores ha sufrido un descenso paulatino entre 1970 y 1983, puesto que en esos años pasó del 91 por 100 al 84,51 por 100; para comenzar una cierta recuperación en los 4 últimos años, situándose en 1988 en el 86 por 100 (Ver gráfico 3).

GRAFICO 3

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION RELATIVA DE LOS SECTORES 04, 05, 06, 13, 19, 28, 30, 31 Y 32 EN EL VABpm DE LA EMPRESA PUBLICA
(En porcentaje)



Los sectores con mayor peso específico son el 05, el 28 y el 33 que llegan a representar el 13,2, el 22,3 y el 22,9 por 100 en 1988, lo que supone el 58,4 por 100 del VABpm total.

Si pasamos al detalle de cómo ha evolucionado la participación de cada uno de estos sectores podemos establecer tres comportamientos diferentes:

1) Los sectores 05, 28, 32 y 33 experimentan una ganancia de participación durante el periodo analizado. Dicho aumento es particularmente acusado en los sectores 05 y 33 que pasan de representar el 5,2 por 100 frente al 13,2 por 100 y del 15,2 por 100 al 22,9 por 100 entre 1970 y 1988, respectivamente (4). También notable, aunque caracterizado por una evolución continuamente oscilante, es el crecimiento del sector 28 que se sitúa en un 22,3 por 100 en 1988, partiendo del 16 por 100 en 1970. Por último, el sector 32 manifiesta, dentro de su tendencia a la estabilidad alrededor del 3 por 100 de participación, una tenue ganancia pasando del 3,2 por 100 en 1970 al 4 por 100 en 1988.

2) Los sectores 06, 30 y 31 sufren una pérdida en sus porcentajes de participación. Entre todos ellos es el sector 30 el que padece un descenso más llamativo puesto que partiendo de una participación del 12,5 por 100 en 1970, representa sólo el 0,9 por 100 en 1988. El sector 06 también reduce de forma ostensible su participación del 9,3 por 100 en 1970 al 4,5 por 100 en 1988. Mientras tanto el sector 31, manteniéndose en niveles cercanos al 7 por 100 a lo largo del intervalo, refleja una cierta disminución entre el año inicial y el final (pasa del 7,7

(4) El gran crecimiento del valor añadido en el sector 05 es debido fundamentalmente a la expansión de la producción de energía eléctrica, como consecuencia del segundo aumento importante de precios del petróleo registrado a partir de 1979 y al Plan Energético Nacional.

por 100 al 7,2 por 100).

3) Los sectores 04, 13 y 19 describen una línea de participación ascendente hasta principios de los 80 (5). A partir de ese momento la tendencia pasa a ser la contraria hasta el final del periodo analizado.

Los datos concretos de esta evolución son los siguientes:

El sector 04 parte de un 6,2 por 100 de participación, alcanza un máximo del 11,4 por 100 en 1981 y desciende al 4 por 100 en 1988.

El sector 13 se inicia con un 2,1 por 100 de participación, sube al 4,8 por 100 en 1980 y se sitúa en un 1,1 por 100 en 1988 (6).

El sector 19 parte de un 14,5 por 100, asciende al 21,8 por 100 en 1975 y al final del periodo representa el 6,7 por 100.

La importancia de la empresa pública en la economía nacional atendiendo a la variable VABpm experimenta un aumento continuado desde 1970 hasta 1985, pasando del 4,8 por 100 al 9,2 por 100. El año 1985 marca un cambio de tendencia, iniciándose una disminución en el porcentaje que se cifra al final del periodo en más de dos puntos

---

(5) Excepto el 13 que sólo crece hasta 1975.

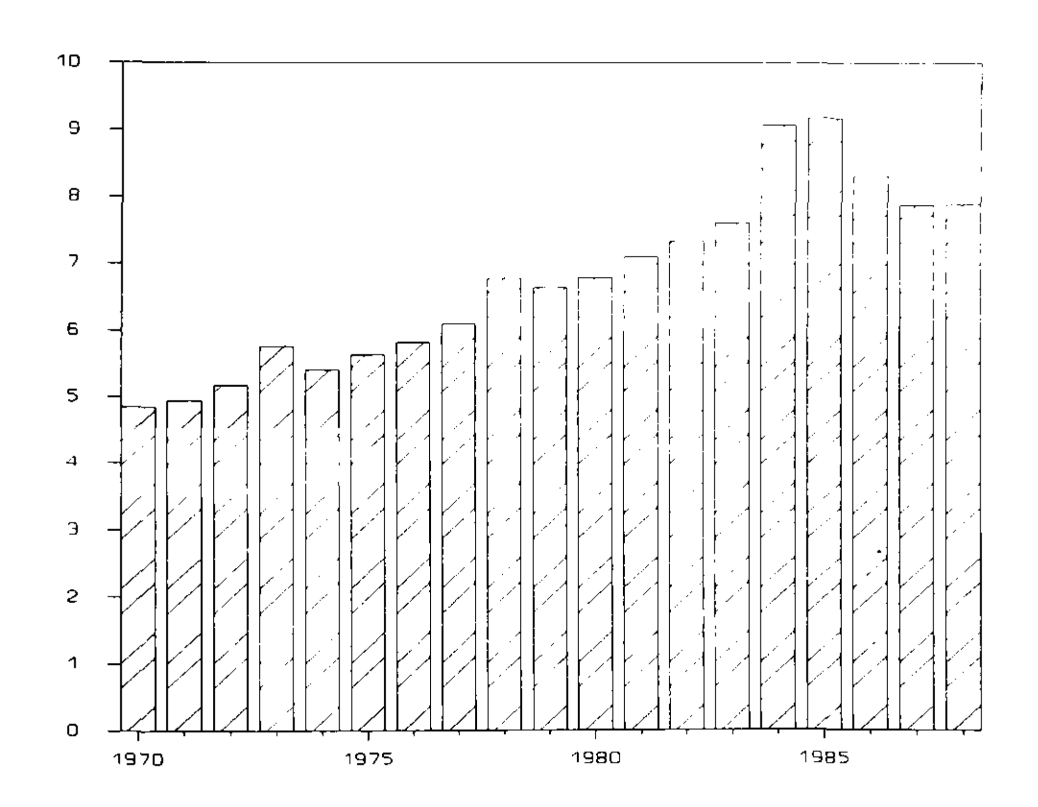
(6) De nuevo el descenso más brusco se produce en 1986 por la desaparición de SEAT del censo de empresas públicas.

porcentuales (7,9 por 100 de participación en 1988) (Ver gráfico 4).

GRAFICO 4

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN EL VABpm NACIONAL

(En porcentaje)



A nivel nacional, la incidencia de la empresa pública es mayor en los siguientes sectores productivos:

02 y 03. Hulla, lignito, aglomerados y briquetas y

extracción y transformación de minerales y materiales radiactivos y coquerías.

04. Petróleo crudo, gas natural, productos petrolíferos.

05. Energía eléctrica, gas, vapor y agua.

06. Minerales y metales férreos y no férreos, excepto radiactivos.

13. Vehículos automóviles y motores.

14. Otro material de transporte.

30. Transporte interior.

31. Transporte marítimo y aéreo.

32. Actividades anexas a los transportes.

La participación de la empresa pública en el sector 31 supera ampliamente a lo largo de todo el periodo el 50 por 100 y como resultado final se sitúa en el 77,9 por 100 en 1988 frente al 63,3 por 100 del que partía en 1970.

También resulta significativo el porcentaje que supone dentro del VABpm nacional el VABpm de la empresa pública en el sector 32. Este se sitúa entre 1970 y 1985 alrededor del 22 por 100, para ascender notablemente en el último trienio, situándose en el 32,5 por 100.

En el sector 02 y 03, tras experimentar una significativa pérdida de importancia entre 1970 y 1982 (desciende del 38,5 por 100 al 11,3 por 100), parece

iniciar una cierta recuperación en 1983 alcanzando en 1988 un porcentaje del 20,2 por 100.

Dentro del sector 05 el sector público empresarial va ganando posiciones a lo largo del periodo analizado (con una ligera disminución en los últimos años), así entre 1970 y 1988 el porcentaje pasa del 10,2 por 100 al 32,9 por 100.

En el sector 06 la empresa pública aumenta su participación en 11 puntos porcentuales (pasa del 17,8 por 100 al 28,8 por 100 entre 1970 y 1988) tras pasar por sucesivas etapas de crecimiento y decrecimiento.

Respecto al sector 14, indicar que se produce una ganancia de participación de la empresa pública entre el principio y el final del intervalo temporal analizado (se parte del 8,4 por 100 en 1970 y se alcanza el 29 por 100 en 1988), aunque hay que señalar que dicho aumento no ha sido continuado.

El peso de la empresa pública en el sector 04 describe una evolución creciente hasta 1981 (7), esta fecha marca el comienzo de un descenso que se manifestará particularmente crudo en 1986 (8) y que se materializa

---

(7) Llega a situarse en el 45,5 por 100, con un porcentaje de partida del 14,9 por 100.

(8) Con una caída de más de 20 puntos porcentuales en un solo año.

en un porcentaje de participación del 11,8 por 100 en 1988.

Dentro del sector 13 la empresa pública, que parte de unos niveles relativamente bajos (el 3,7 por 100 en 1970) llega a ascender al 22,6 por 100 en 1985. Pero la venta de SEAT hace que caiga en 1986 al 5 por 100, alcanzando en 1988 el 6,2 por 100.

Para finalizar, en el sector 30 la importancia de la empresa pública manifiesta un declive espectacular pasando de representar el 25 por 100 en 1970 al 2,7 por 100 en 1988.

3. FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO

Los sectores productivos que representan el 83 por 100, como media del periodo, del total de la FBCF de la empresa pública son los siguientes:

04. Petróleo crudo, gas natural, productos petrolíferos.

05. Energía eléctrica, gas, vapor y agua.

06. Minerales y metales férreos y no férreos, excepto radiactivos.

13. Vehículos automóviles y motores.

28. Comercio.

30. Transporte interior.

31. Transporte marítimo y aéreo.

32. Actividades anexas a los transportes.

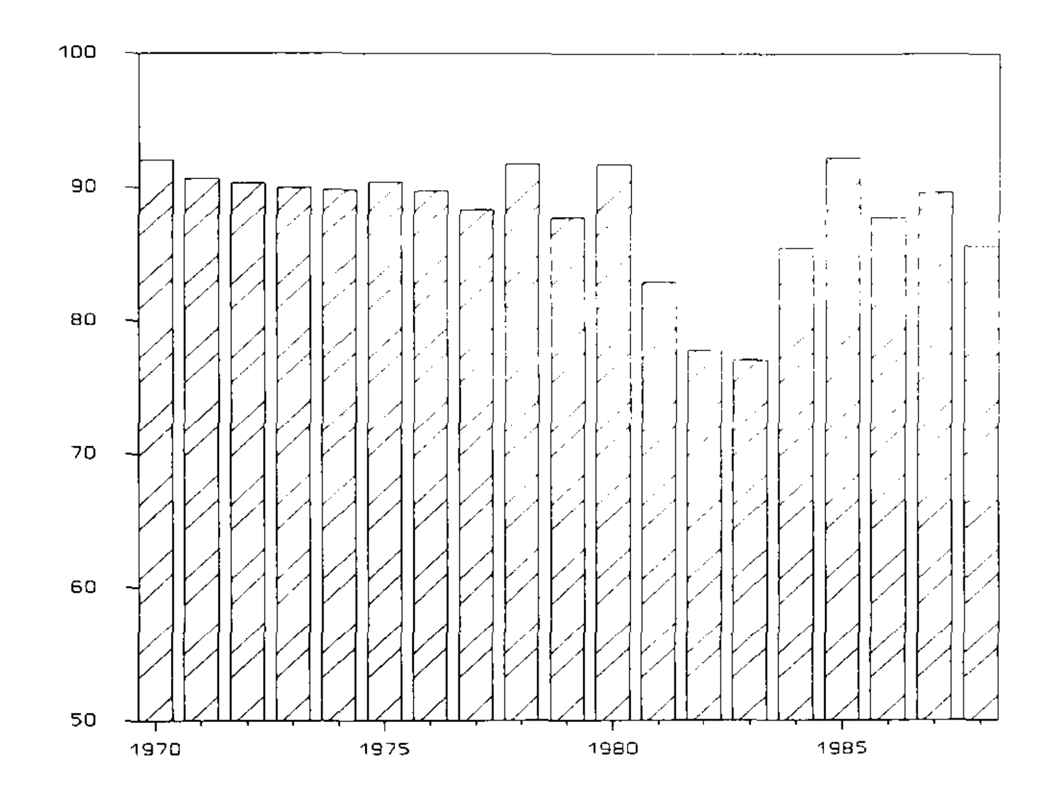
33. Comunicaciones.

36. Alquiler de bienes inmuebles.

La evolución del porcentaje que representan en conjunto estos sectores se caracteriza por alcanzar un nivel predominante situado en torno al 90 por 100 a lo largo del todo el periodo, que cae puntualmente al 77 por 100 en 1982 y 1983 y al 85 por 100 en 1984 y 1988 (Véase gráfico 5).

GRAFICO 5

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION RELATIVA DE LOS SECTORES 04, 05, 06, 13, 28, 30, 31, 32, 33 Y 36 EN LA FBCF DE LA EMPRESA PUBLICA
(En porcentaje)



Los sectores que acometen mayores porcentajes de inversión son el 05, el 30 y el 33, aportando en 1988 el 13,2, el 10,5 y el 42,9 por 100, respectivamente, en 988, lo que supone que sólo 3 sectores representan el 66,6 por 100.

El estudio del porcentaje de participación para cada una de esas ramas de actividad puede sintetizarse en los

siguientes puntos:

1) El sector 33 se destaca como el gran inversor ya que representa el 30 por 100 del total durante el intervalo temporal analizado, con un notable esfuerzo inversor en el último trienio (llega a alcanzar en 1988 el 42,9 por 100) (9).

2) El sector 05 aumenta su participación dentro del total de inversión acometida por la empresa pública, superando ampliamente su nivel de partida en 1970 (5,9 por 100) para situarse en niveles cercanos al 20 por 100 desde 1977. Fruto de la fuerte inversión realizada con el Plan Energético Nacional para disminuir nuestra dependencia del petróleo (10). Aunque en 1988 sufre un descenso imputable a dos motivos: por un lado, el menor número de empresas incluidas en este sector en el ejercicio 1988 por la pérdida de capital público mayoritario en Eléctricas Reunidas de Zaragoza, S.A. y en Gas y Electricidad, S.A., consecuencia de la privatización parcial de Endesa; y, por otro lado, la planificación de las inversiones realizadas

(9) Los cambios tecnológicos que inciden en el sector de telecomunicaciones unidos a la fuerte intensificación de la demanda, tanto de servicios tradicionales como de los de reciente introducción, han provocado un importante volumen de inversiones, centrado preferentemente en la infraestructura de la red y, en menor medida, en la automatización y optimización de operaciones de planta.

(10) En 1985 realiza un enorme esfuerzo inversor absorbiendo el 50 por 100 del total.

en 1988 para ajustar la oferta de energía eléctrica existente a la demanda, evitando sobredimensiones y excesos de capacidad.

3) Se detecta un grupo de sectores que manifiestan una considerable estabilidad en su participación dentro del total de FBCF. Así, el sector 28 absorbe como media el 2 por 100 durante todo el periodo, salvo un crecimiento puntual en 1984 (13,8 por 100).

La FBCF de las empresas públicas situadas en el sector 30 se mantiene a lo largo del periodo alrededor de una media situada en el 11 por 100 (11) y el porcentaje medio de los sectores 31 y 32 se sitúa en torno al 2 por 100 y al 6 por 100, respectivamente. El sector 31 presenta en 1988 una expansión concentrada en el transporte aéreo, dirigida a satisfacer las necesidades tanto en infraestructura como en equipos de control y seguimiento del tráfico, todo ello, a fin de evitar estrangulamiento en materia de tráfico aéreo.

4) Los datos del sector 06 apuntan hacia un descenso en su porcentaje de inversión con una cierta recuperación en los últimos años, dentro de una evolución caracterizada

---

(11) Este sector exige la realización de una fuerte inversión en infraestructuras y en equipos. La adopción, en diciembre de 1988, del ancho de vía internacional en las líneas de nueva construcción para trenes de alta velocidad, supondrá igualmente importantes inversiones en infraestructura de transporte.

por frecuentes rupturas en la tendencia. Así, partiendo de un nivel del 17,5 por 100 en 1970, llega a descender al 1,1, por 100 en 1981 para alcanzar el 9 por 100 en 1986, el 9,9 por 100 en 1987 y el 5,3 por 100 en 1988.

5) El sector 04, tras un vacilante ascenso hasta 1975-1976, fechas en las que se sitúa en el 8,6 por 100 y el 7,4 por 100, respectivamente, comienza un descenso continuado hasta llegar en 1988 a los niveles mínimos del 0,6 por 100.

6) El sector 13 se mantiene en torno al 1,3 por 100 hasta 1979, entre 1980 y 1984 sube a niveles cercanos al 3 por 100, hasta que a partir de 1985 cae a niveles mínimos que se cifran en el 0,3 por 100 en 1988.

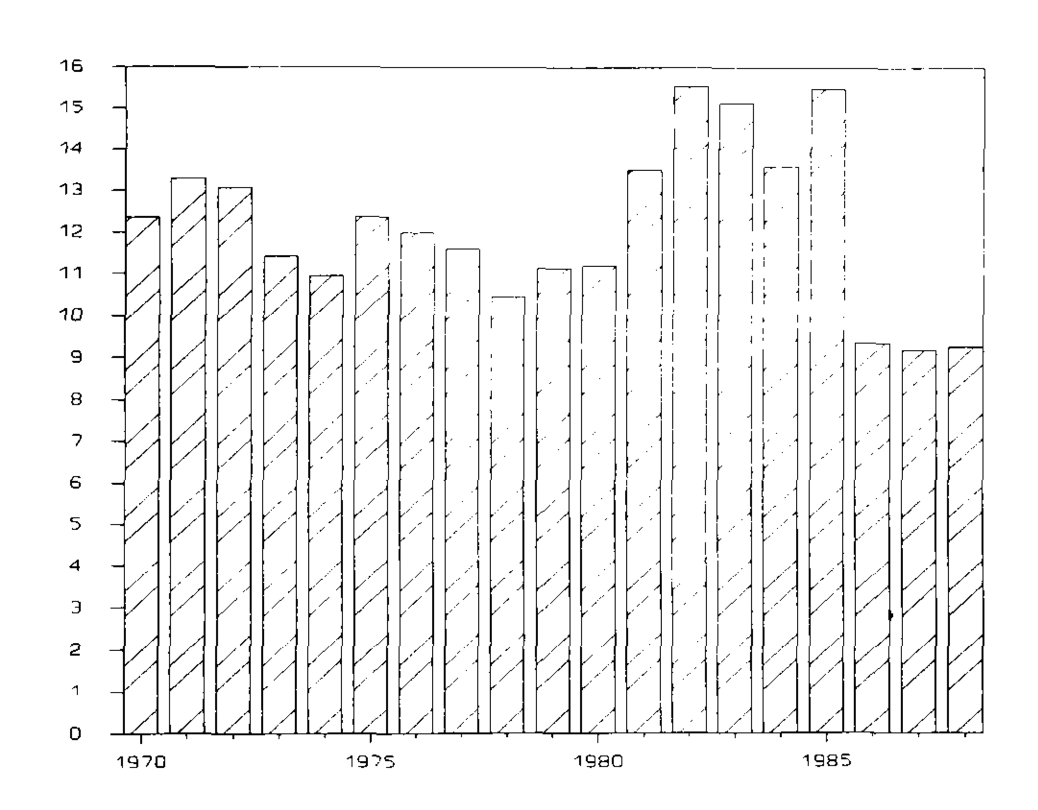
7) Por último, el sector 36 que acometía una inversión importante hasta 1977, el 9 por 100 como media del subperiodo 1970-1977, cae al 1 por 100 a partir de esa fecha.

Si pasamos a referirnos al peso que alcanza la FBCF de la empresa pública respecto a la FBCF nacional podemos afirmar que se distinguen 3 subperiodos. En una primera etapa, que se extiende hasta 1980, el porcentaje de participación se sitúa como media en torno al 11,7 por 100, en los cinco años siguientes asciende a niveles cercanos al

15 por 100 debiéndose básicamente a la caída de la inversión privada en esos años y a la utilización de la empresa pública como instrumento anticíclico, para caer a partir de 1986 al 9,2 por 100 (Véase gráfico 6).

GRAFICO 6

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN LA FBCF NACIONAL
(En porcentaje)



4. REMUNERACION DE LOS ASALARIADOS

Aunque la representatividad de los distintos sectores productivos está algo más diluida cuando consideramos la

variable remuneración de los asalariados de la empresa pública, podemos afirmar que, como media, el 88,77 por 100 del total corresponde a los siguientes sectores:

02 y 03. Hulla, lignito, aglomerados y briquetas y extracción y transformación de minerales y materiales radiactivos y coquerías.

04. Petróleo crudo, gas natural, productos petrolíferos.

05. Energía eléctrica, gas, vapor y agua.

06. Minerales y metales férreos y no férreos, excepto radiactivos.

13. Vehículos automóviles y motores.

14. Otro material de transporte.

19. Productos del tabaco.

28. Comercio.

30. Transporte interior.

31. Transporte marítimo y aéreo.

32. Actividades anexas a los transportes.

33. Comunicaciones.

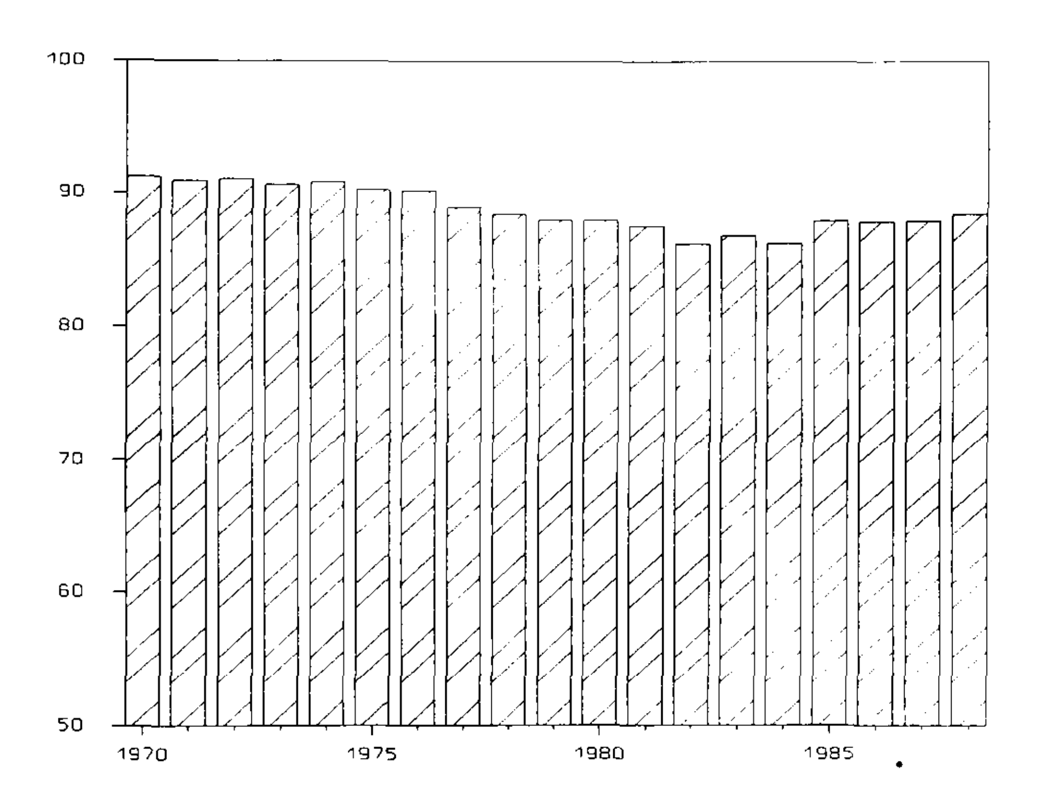
39. Servicios recreativos y culturales, servicios personales, otros servicios destinados a la venta n.c.o.p.

La importancia de dichos sectores entre 1970-76 estaba siempre comprendida entre el 90 y el 91 por 100, a partir de 1977 comienza a declinar alcanzando su mínimo con el 86,2 por 100 en 1984, y recuperando de nuevo posiciones desde esa fecha hasta situarse en el 88,37 por 100 en 1988

(Ver gráfico 7).

GRAFICO 7

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION RELATIVA DE LOS SECTORES 04, 05, 06, 13, 14, 19, 28, 30, 31, 32, 33 Y 39 EN LA REMUNERACION DE LOS ASALARIADOS DE LA EMPRESA PUBLICA
(En porcentaje)



Los sectores con un mayor peso específico, representan en 1988 el 51,9 por 100 del total, son el 14, el 30, el 31 y el 33 (12).

El detalle de la evolución particularizada de los

(12) Sus porcentajes de participación son el 8,3, el 11,9, el 10,1 y el 21,6 por 100, respectivamente.

porcentajes que representa cada sector es el siguiente:

1) En primer lugar, destaca la estabilidad prácticamente total de algunos sectores en todo el periodo, como el 04 (en torno al 2,1 por 100), el 19 (representa el 2,4 por 100), el 31 (absorbe el 9 por 100) y el 32 (se sitúa en el 2,5 por 100).

2) Los sectores 33 y 39 se mantienen estables hasta los años 1977-78 para después incrementar su participación. Los datos concretos para el sector 33 son un porcentaje estable en torno al 17,7 por 100 hasta 1978, con un ascenso que le lleva a representar el 21,6 por 100 en 1988. El sector 39 comienza con un porcentaje muy reducido del 1 por 100, en 1977 inicia su ascenso situándose en el 3 por 100 para ir aumentando progresivamente hasta suponer el 4,9 por 100 en 1988.

3) Otros sectores van ganando participación entre 1970 y 1988. Es el caso de los sectores 05, que pasa del 4 por 100 al 6,6 por 100, y el 14 que sube del 3,5 por 100 al 8,3 por 100.

4) Existen otros dos sectores productivos en los que la nota común es un comportamiento ascendente seguido de un descenso paulatino. Aquí se encuentran los sectores 06 y 13. El primero va incrementando su participación, hasta

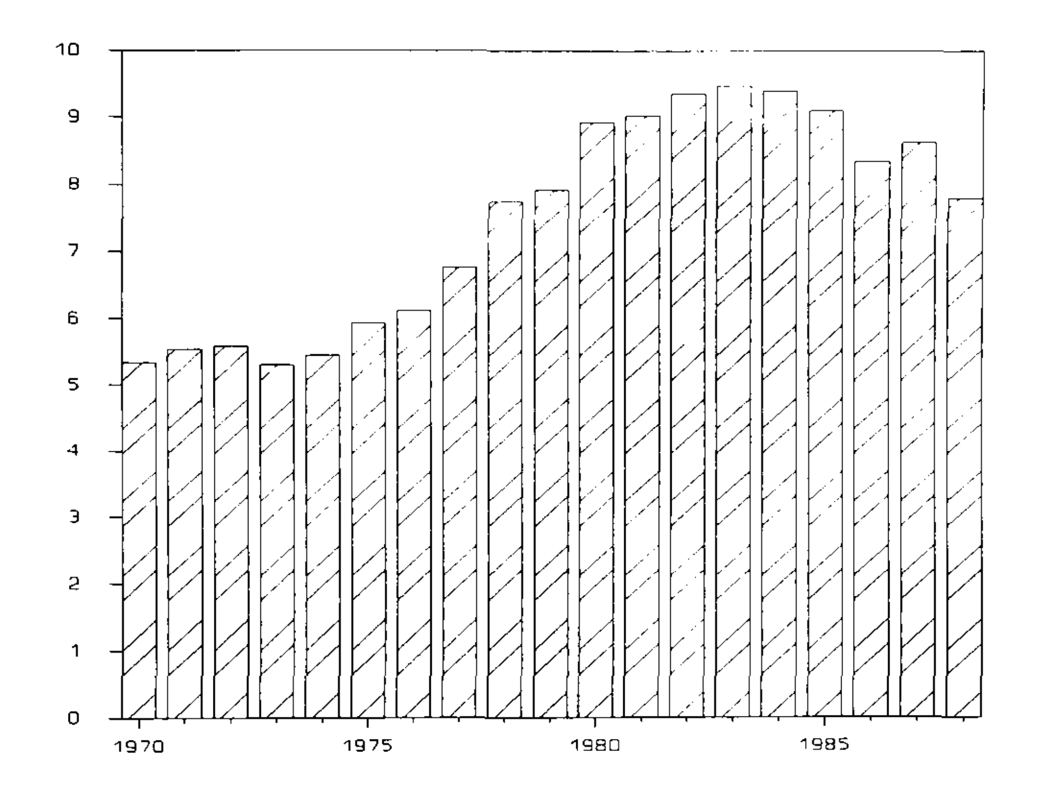
mediados de los 70, del 7,8 por 100 al 9 por 100; alcanzado ese nivel comienza a descender hasta situarse en el 6,2 por 100 en 1988. El ascenso del sector 13 se prolonga hasta 1985, fecha en la que alcanza un valor del 6 por 100 frente al 3 por 100 del que partía, para caer a partir de esa fecha alcanzando el 2 por 100 en 1988.

5) En último lugar, se encuentran los sectores que pierden participación a lo largo del periodo analizado. Estas son las ramas 02 y 03, 28 y 30. La primera alcanzaba porcentajes del 6-7 por 100 entre 1970-77 y desciende al 5 por 100 en el decenio posterior. La segunda experimenta un ligero descenso del 5 por 100 al 4 por 100; y la tercera, y última, ve menguada considerablemente su participación, prácticamente a la mitad, puesto que pasa del 25 por 100 al 12 por 100.

Al analizar el peso específico de la empresa pública dentro de la economía atendiendo a la variable remuneración de los asalariados comprobamos como esta figura ha ido ganando participación hasta 1983, dicha ganancia supone pasar del 5,3 por 100 del año 1970 al 9,5 por 100 del año 1983. Este año marca el comienzo de un descenso que situará la participación del sector público empresarial en el 7,8 por 100 en 1988 Ver gráfico 8).

GRAFICO 8

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN LA REMUNERACION DE LOS SALARIADOS NACIONAL
(En porcentaje)



En el estudio de la importancia de la empresa pública por sectores productivos bajo la perspectiva de la remuneración de los asalariados, que se limita al periodo 1980-1988, nos encontramos con que esa figura es significativa en varias ramas. Estas son las siguientes:

02 y 03. Hulla, lignito, aglomerados y briquetas y extracción y transformación de minerales y materiales radiactivos y coquerías.

04. Petróleo crudo, gas natural, productos petro-

líferos.

05. Energía eléctrica, gas, vapor y agua.

06. Minerales y metales férreos y no férreos, excepto radiactivos.

13. Vehículos automóviles y motores.

14. Otro material de transporte.

30. Transporte interior.

31. Transporte marítimo y aéreo.

32. Actividades anexas a los transportes.

En los sectores 02 y 03, 14 y 31 el peso del sector público empresarial es determinante. El primero representa el 46,6 por 100 en 1980 y el 44,2 por 100 en 1988. El sector 14 apenas supera el 50 por 100 al final del periodo, aunque partía de un nivel superior, el 61,4 por 100 en 1980. Pero es el sector 31 el que realmente alcanza una participación decisiva puesto que partiendo de un 68,5 por 100 se sitúa en el 95 por 100 en 1988. También con un porcentaje importante de participación, aunque en declive, se sitúan los sectores 04 y 30; el primero alcanzaba un 73,5 por 100 en 1980 para descender al 39,8 por 100 en 1988 y el segundo pasa del 39,6 por 100 al 33,6 por 100 en esos mismos años.

Los sectores 05, 06 y 32 describen una evolución estable de sus porcentajes de participación en torno a unos valores del 30,3 por 100, 34, 1 por 100 y 25,2 por 100,

respectivamente.

De nuevo en el sector 13 la empresa pública sufre un importante descenso de su participación en 1986. Hasta ese momento se cifraba alrededor del 25,6 por 100 y después pasa a porcentajes entre el 7 por 100 y el 6 por 100.

5. EXCEDENTE BRUTO DE EXPLOTACION

El cuadro que describe la estructura porcentual del excedente bruto de explotación refleja que el 95,3 por 100 de dicho saldo se concentra en 11 sectores productivos:

04. Petróleo crudo, gas natural, productos petrolíferos.

05. Energía eléctrica, gas, vapor y agua.

06. Minerales y metales férreos y no férreos, excepto radiactivos.

13. Vehículos automóviles y motores.

14. Otro material de transporte.

19. Productos del tabaco.

28. Comercio.

30. Transporte interior.

31. Transporte marítimo y aéreo.

32. Actividades anexas a los transportes.

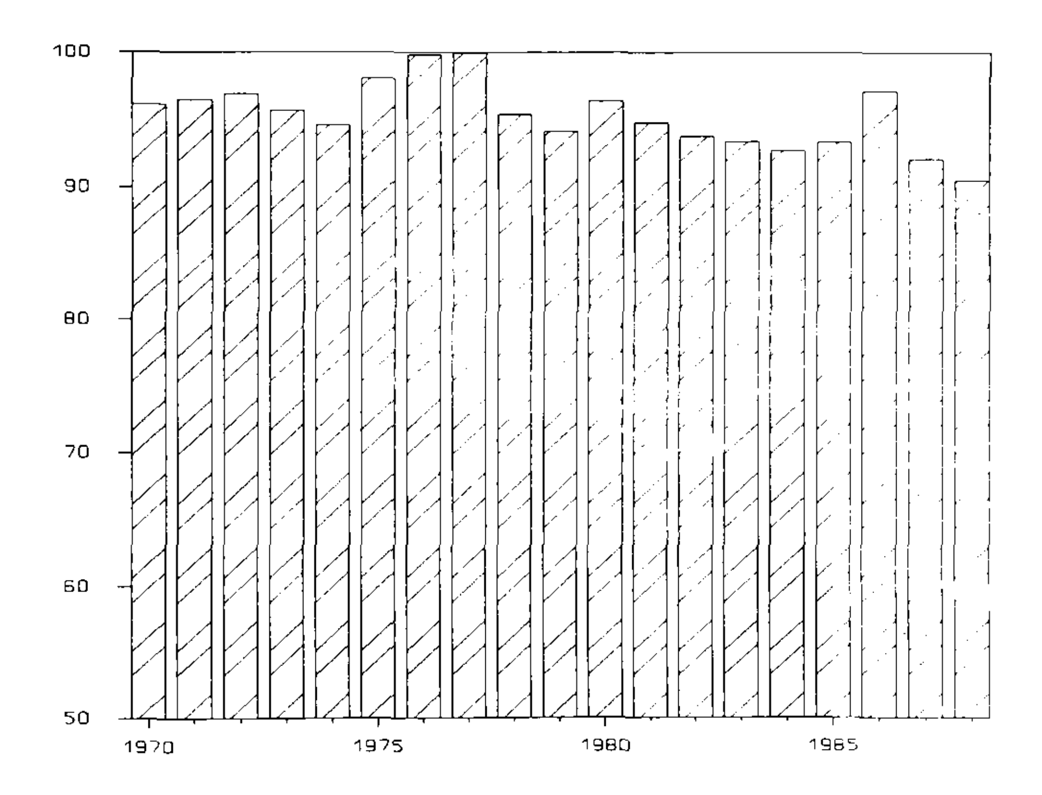
33. Comunicaciones.

La representatividad de estos sectores productivos ha

sido oscilante, disminuyendo entre 1970 y 1988, dado que pasa del 96,02 por 100 en 1970 al 90,46 por 100 en 1988 (Véase gráfico 9).

GRAFICO 9

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DE LOS SECTORES 04, 05, 06, 13, 14, 19, 28, 30, 31, 32 Y 33 EN EL EXCEDENTE BRUTO DE EXPLOTACION DE LA EMPRESA PUBLICA (En porcentaje)



Dos sectores cobran especial relevancia dentro de ese conjunto, el sector 05 y el 33; por sí solos suponen el 65,2 por 100 del EBE que registra el total de la empresa

pública en el ejercicio 88 (13).

El estudio individualizado de la participación de cada una de estas ramas de actividad arroja los siguientes extremos:

1) Los sectores 05, 14, 19 y 33 experimentan una ganancia de participación que se concreta en los siguientes datos: el sector 05 pasa del 12,3 por 100 al 28,5 por 100, el 14 del 1,4 por 100 al -3,1 por 100 en 1988, tras un -10 por 100 alcanzado en 1987, el 19 del 1,4 por 100 al 2,5 por 100 y, por último, el 33 del 17,3 por 100 al 36,7 por 100.

2) Los sectores 06, 28 y 32, por el contrario, ven disminuida su participación. El descenso más espectacular es el del sector 06 que pasa de representar el 15,4 por 100 al 4,1 por 100. Le sigue el sector 28, éste registra un -6,5 por 100 en 1988 frente al 16,8 por 100 del que partía en 1970. Por último, en el sector 32 se aprecia una tendencia clara al descenso (14) pasando del 5,8 por 100 en 1970 al 3,3 por 100 en 1987.

3) Los sectores 04 y 13, por su parte, comienzan un ascenso que termina a primeros de los 80, para iniciar en

(13) El porcentaje de participación para el sector 05 es del 28,5 por 100 y para el sector 33 del 36,7 por 100.

(14) Sólo alterada por algunos aumentos puntuales como los de 1986 y 1988.

esas fechas un descenso que se extenderá hasta 1988. Así, el sector 04 alcanza un porcentaje del 29,8 por 100 en 1981 frente al 9,5 por 100 del que partía, para caer al8,1 por 100 en 1988. La rama 13 inicia su participación en 1970 con un 1,5 por 100, sube al -4,9 por 100 en 1981 y cae al 0,7 por 100 en 1988 (15).

4) Para terminar, dos sectores en los que no se aprecia una tendencia clara. El sector 30 se caracteriza por un porcentaje de participación irregular , particularmente a lo largo de los años 80 durante los que sufre cambios bruscos (16), hasta esa fecha su media era del 6 por 100. Del sector 31 podemos señalar que mantiene una media a lo largo de todo el periodo del 6 por 100 con desviaciones frente a la misma que se sitúan, por debajo, en el 3,9 por 100 y, por encima, en el 8,7 por 100 .

Si comparamos las empresas públicas en su conjunto con la economía nacional, utilizando como parámetro el saldo EBE, nos encontramos con que el peso de las primeras ha ido creciendo entre 1970 y 1984 (17). Este aumento se concreta en el hecho de que la empresa pública duplica su

---

(15) Recordar de nuevo la baja de SEAT.

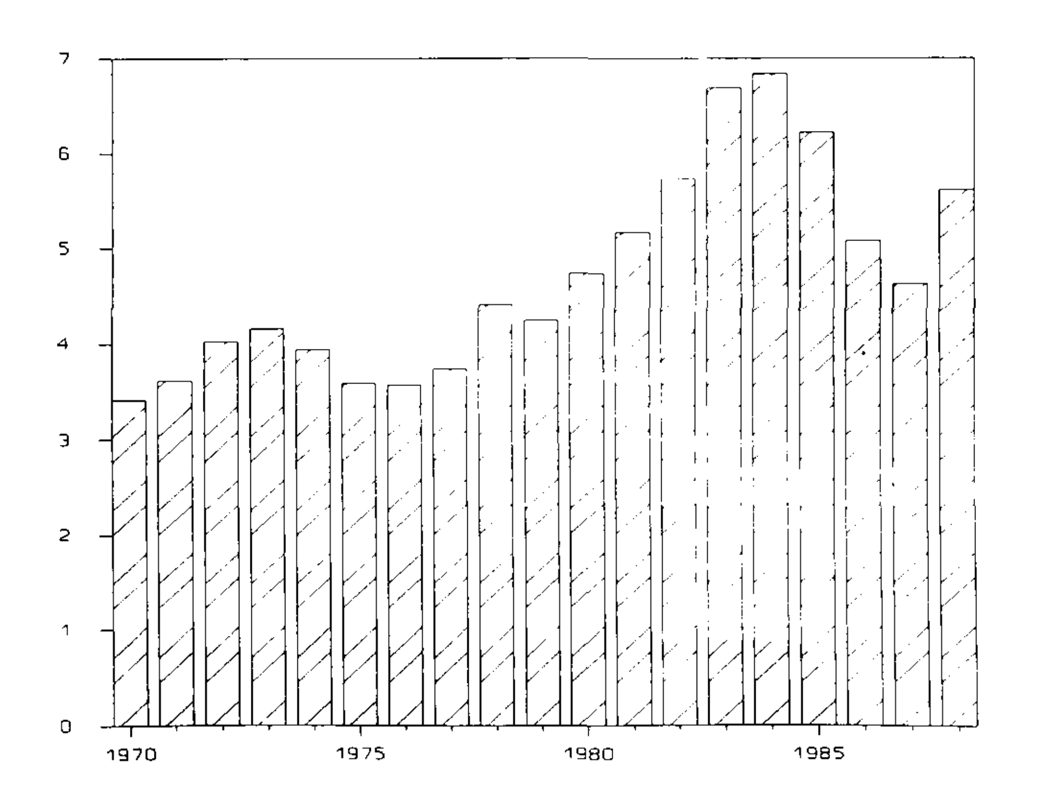
(16) Por ejemplo, la subida entre el año 1981 y el año 1982 del 1,8 por 100 al 8 por 100 o la caída del 12,2 por 100 al 2,4 por 100 entre 1984 y 1985.

(17) Exceptuando el periodo 1974-1977 en que pareció estancarse alrededor del 3,7 por 100.

participación en el EBE nacional en el periodo antes citado, pasando de representar el 3,4 por 100 al 6,8 por 100. Con 1985 comienza un descenso que se prolongará hasta 1987, en esta fecha el porcentaje alcanza un valor del 4,6 por 100. Sólo en el último año de referencia, 1988, parece romperse la tendencia (sube al 5,6 por 100) (Ver gráfico 10).

GRAFICO 10

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION DE LA EMPRESA PUBLICA EN EL EXCEDENTE BRUTO DE EXPLOTACION NACIONAL
(En porcentaje)



La empresa pública tiene mayor peso en los siguientes sectores productivos (18):

02 y 03. Hulla, lignito, aglomerados y briquetas y extracción y transformación de minerales y materiales radiactivos y coquerías.

04. Petróleo crudo, gas natural, productos petrolíferos.

05. Energía eléctrica, gas, vapor y agua.

13. Vehículos automóviles y motores.

14. Otro material de transporte.

30. Transporte interior.

31. Transporte marítimo y aéreo.

32. Actividades anexas a los transportes.

La participación en el sector 04 es elevadísima entre 1980 y 1985, llegando incluso a superar el 100 por 100, cayendo de forma brusca a partir de esa fecha situándose en el 23,9 por 100 en 1988. También alcanza cotas considerables en la rama 14, donde los porcentajes llegan a ser del -357 por 100 en 1985, alcanzando un valor del -52,5 por 100 en 1988. Así mismo, puede calificarse de importante el peso de la empresa pública en el sector 31, donde alcanza un máximo del 119,6 por 100 en 1985, para caer al 54,6 por 100 en 1988.

(18) De nuevo la información se limita al periodo 1980-1988.

Dentro del sector 05 la empresa pública va aumentando su participación del 26,9 por 100 de 1980 al 40,7 por 100 de 1986, sufriendo un apreciable descenso en 1987 y 1988, en este último año se sitúa en el 30 por 100. En el sector 02 y 03 registra un aumento significativo, entre 1980 y 1988 (19), dado que en este último año consigue el 38,4 por 100 de participación partiendo del 11,8 por 100. La empresa pública también consiguió una participación significativa en el sector 13 (llegó a ser del 28,1 por 100 en 1984), pero desde la venta de SEAT sólo supone valores inferiores al 10 por 100, en concreto del 6,9 por 100 en 1988.

En el sector 32 la empresa pública experimenta un crecimiento (20) de su participación materializado en una ganancia de 20 puntos porcentuales puesto que entre 1980 y 1988 pasa del 11,8 por 100 al 31,3 por 100.

Por último, en el sector 30 presenta una participación cambiante caracterizada por los ascensos y descensos consecutivos. Tomando como referencia el principio y el final del periodo vemos que sube del 5,2 por 100 en 1980 al 9,8 por 100 en 1988.

---

(19) Con un brusco descenso en los años 1981 y 1982.

(20) Sólo interrumpido por los años 1983 y 1987 en que cae a niveles del 12 por 100.

6. SUBVENCIONES DE EXPLOTACION (21)

Los sectores que figuran como principales perceptores de las subvenciones de explotación son los siguientes:

02 y 03. Hulla, lignito, aglomerados y briquetas y extracción

05. Energía eléctrica, gas, vapor y agua. 14. Otro material de transporte.

28. Comercio.

30. Transporte interior.

31. Transporte marítimo y aéreo.

33. Comunicaciones

35. Servicios prestados a las empresas.

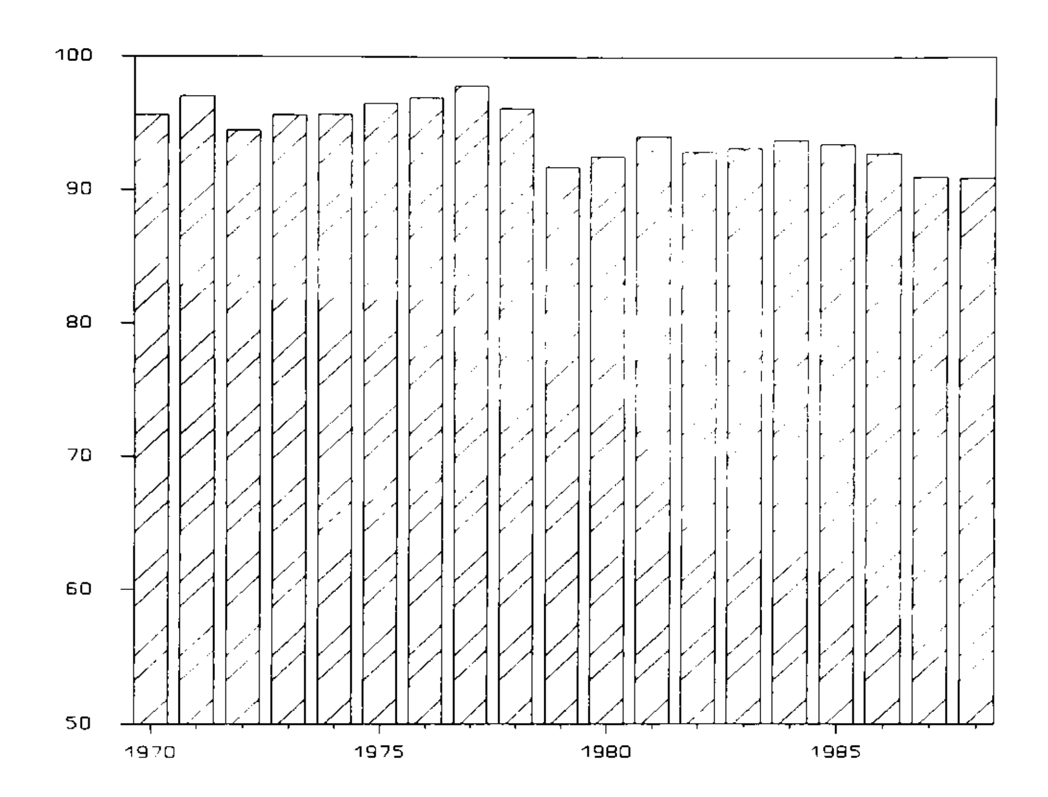
Estos sectores absorben más del 90 por 100 del total de subvenciones a lo largo del periodo analizado (Ver gráfico 11).

---

(21) Un análisis detallado de la distribución de estas partidas entre las distintas empresas públicas puede encontrarse en el artículo de O. Ruiz Cañete "Empresa pública y transferencias estatales", Papeles de Economía Española, nº 38, 1989.

GRAFICO 11

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION RELATIVA DE LOS SECTORES 02 Y 03, 05, 14, 28, 30, 31, 33 Y 35 EN LAS SUBVENCIONES DE EXPLOTACION RECIBIDAS POR LA EMPRESA PUBLICA
(En porcentaje)



Entre todos ellos destaca por ser el gran beneficiario de las subvenciones el sector 30, que ha duplicado su participación durante el periodo de análisis (absorbía el 25,6 por 100 en 1970 y obtiene el 54,7 por 100 en 1988). Dicho sector disfrutaba del 22,48 por 100 de las subvenciones como media entre 1970 y 1974, pero es a partir de 1974 cuando eleva su participación a niveles comprendidos entre el 45 y el 55 por 100.

El sector 28 también disfrutaba de una cuantía sustanciosa de subvenciones a principios de los 70 (42,7 por 100 en 1970, 47,6 por 100 en 1971, ...); sin embargo, su participación se ha visto drásticamente reducida con los años alcanzando un valor del 4,8 por 100 en 1988.

Aunque a una distancia considerable, el sector 02 y 03 ocupa el tercer lugar en cuanto a la cantidad de subvenciones recibidas. Su porcentaje de participación sobre el total ha atravesado por distintas etapas que pueden sintetizarse en un crecimiento inicial desde niveles del 14 por 100 al 25,8 por 100 (entre 1970 y 1973) para después ir decreciendo alcanzando su nivel mínimo en 1984 (6,7 por 100) y recuperar finalmente posiciones con un valor en el último año considerado del 17,4 por 100.

También el sector 05 participó de forma apreciable en el total de subvenciones al principio del periodo analizado, alcanzando un porcentaje inicial del 10 por 100 que irá disminuyendo, sin embargo, a lo largo del intervalo analizado llegando a alcanzar valores del 0,8 por 100 (en 1983), aunque en los cinco últimos años parece haberse estabilizado en torno al 2 por 100.

El sector 33 surge como receptor de subvenciones en el año 83 iniciando su participación con un 8 por 100, porcentaje que se irá elevando hasta llegar al 17,4 por 100

en 1986 para a continuación descender al 7,4 por 100 en 1988.

Por su parte, el sector 35 recoge una cuantía que supone un porcentaje medio del 2,18 por 100 entre 1970 y 1977, éste va ascendiendo hasta alcanzar el 8,7 por 100 en 1983 y posteriormente se reduce al 3,3 por 100 en 1988.

El sector 31, aunque mantiene una participación bastante reducida al principio y al final del periodo (del 0,4 por 100 en 1970 y del 1,2 por 100 en 1988), llega a alcanzar valores del 5,4 por 100 y del 6,9 por 100 en 1978 y 1981, respectivamente. También las subvenciones obtenidas por el sector 14 suponen un porcentaje relevante en un periodo temporal limitado, el que se extiende entre 1972 y 1984. En ese intervalo alcanzan un valor inicial del 3,3 por 100, pasa por el 7,5 por 100 en 1980 y vuelve al 3,2 por 100 en 1984.

7. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL (22)

Las transferencias de capital entregadas a las empresas públicas se concentran en 7 sectores productivos.

---

(22) Un análisis detallado de la distribución de estas partidas entre las distintas empresas públicas puede encontrarse en el artículo de O. Ruiz Cañete "Empresa pública y transferencias estatales", Papeles de Economía Española, nº 38, 1989.

Estos son los siguientes:

01. Productos de la agricultura, silvicultura y pesca.

26. Construcción e ingeniería civil.

28. Comercio.

30. Transporte interior.

32. Actividades anexas a los transportes.

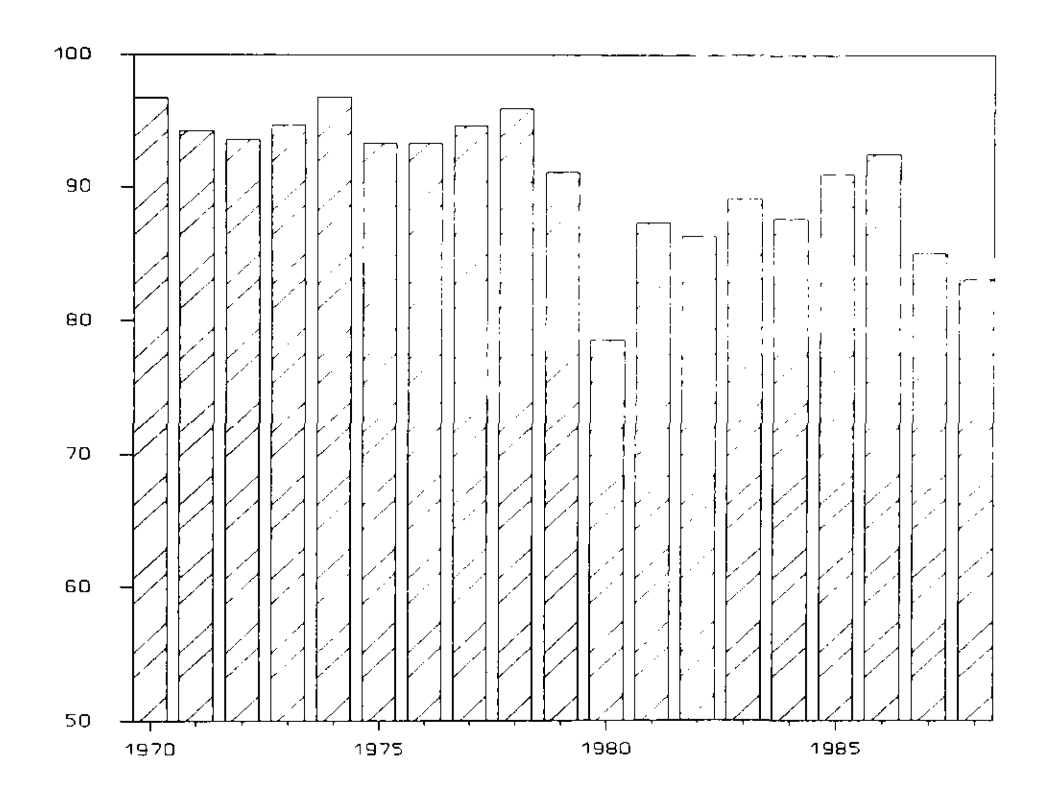
35. Servicios prestados a las empresas.

36. Alquiler de bienes inmuebles.

El 95 por 100 del total de transferencias de capital estaba destinado a esos sectores, como media, durante el periodo 1970-1979; tras un brusco y puntual descenso al 78,6 por 100 en 1980, van recuperando posiciones hasta alcanzar el 92,5 por 100 en 1986. Durante el último bienio pierden participación situándose ligeramente por encima del 80 por 100 (Ver gráfico 12).

GRAFICO 12

EVOLUCION DE LA PARTICIPACION RELATIVA DE LOS SECTORES 01, 26, 28, 30, 32, 35 Y 36 EN LAS TRANSFERENCIAS DE CAPITAL RECIBIDAS POR LA EMPRESA PUBLICA
(En porcentaje)



Lo primero que llama la atención al estudiar la estructura porcentual de las transferencias de capital es el hecho de que a lo largo del intervalo temporal analizado la participación de los distintos sectores está sometida a fuertes cambios.

De hecho, el sector 35 que al final del periodo absorbe el 43,6 por 100 de las transferencias de capital

inició su participación en 1970 con un 0,2 por 100. Dicho porcentaje no será superior al 1 por 100 hasta 1978 (23). Y será a partir de ese momento cuando comience su ascenso imparable alcanzando en 1986 su máximo con un 75,4 por
100 de participación.

El mismo comportamiento, pero de carácter inverso, refleja el sector 36. Esta rama disfrutaba entre 1970-77 de un 43,1 por 100 de participación media, pero ésta cae bruscamente a partir de 1978 y hasta 1988 a niveles comprendidos entre el 1 y el 2 por 100.

También el sector 30 es un importante receptor de transferencias de capital. La evolución de su porcentaje de participación (24) podemos afirmar que tiene signo descendente puesto que entre 1970 y 1987 pierde 20 puntos porcentuales al pasar del 32 por 100 de participación al 12,6 por 100, aunque experimenta una importante recuperación en 1988 alcanzando el 24 por 100.

---

(23) En dicha fecha alcanza un valor del 8,3 por 100.

(24) Excluido el trienio 1979-1981 para el que las CEP no ofrecen la cuantía de las transferencias de capital recibidas por este sector puesto que se adopta el criterio, ya comentado con anterioridad, de incluirlas en el concepto "Otras participaciones" de la cuenta de financiera.

Aunque de nula relevancia en los últimos tres años (25), se ha estabilizado en el 0,3 por 100, el sector 26 fue el destinatario de un importante monto de transferencias que representaban entre el 3 y el 6 por 100 durante el subperiodo 1970-78, ascendiendo en 1979 al 47,1 por 100 para luego ir cayendo paulatinamente hasta suponer en 1985 el 16,9 por 100.

El sector 01 demuestra una evolución en su porcentaje de participación sometido a continuos vaivenes, pese a lo cual alcanza un promedio del 9,24 por 100 entre 1970 y 1984, sufre un descenso a niveles comprendidos entre el 2 y el 3 por 100 en el trienio 1985-1987, para recuperarse ligeramente en 1988 obteniendo un 6,2 por 100.

El sector 32 mantiene una participación igual al principio y al final del periodo analizado (6 por 100). Sin embargo, este porcentaje sufrió una disminución particularmente reseñable durante el subperiodo 1978-86 en el que la media de participación fue del 2,3 por 100.

8. CONCLUSIONES

A la luz de los enunciados apuntados en los apartados anteriores podemos obtener, a modo de resumen, una serie de

---

(25) Por transferirse a las CCAA el principal perceptor de transferencias de capital de este sector, el IPPV (Instituto de Promoción Pública de la Vivienda).

conclusiones respecto a la composición sectorial de la empresa pública y su incidencia dentro de la economía nacional.

En cuanto a la estructura del sector público empresarial por sectores productivos, se observa que la empresa pública se encuentra enclavada fundamentalmente en los siguientes:

04. Petróleo crudo, gas natural, productos petrolíferos.

05. Energía eléctrica, gas, vapor y agua.

06. Minerales y metales férreos y no férreos, excepto radiactivos.

13. Vehículos automóviles y motores.

19. Productos del tabaco.

28. Comercio.

30. Transporte interior.

31. Transporte marítimo y aéreo.

32. Actividades anexas a los transportes.

33. Comunicaciones.

La presencia de la empresa pública se concentra, pues, en estas 10 ramas de actividad que al principio del periodo analizado (1970) suponen un porcentaje cercano al 85 por 100 en cada uno de los agregados escogidos. La representatividad de estos sectores se mantiene al final del periodo (1988), aunque con cierta tendencia al

descenso, pasando a absorber alrededor del 80 por 100. Entre estos sectores destacan el 05 y la 33 por su mayor peso específico en todos los agregados considerados. Se trata de sectores vinculados a la producción de energía (el alto grado de intervención pública en esta rama estaría fundado en que se trata de un sector estratégico en la economía) y aquellos que desarrollan su actividad en régimen monopolístico o cuasi-monopolístico (se encuadrarían aquí, entre otros, los sectores de comunicaciones (Telefónica) y productos del tabaco (Tabacalera)).

Aunque los sectores con mayor peso específico dentro de la empresa pública mantienen su importancia a lo largo de estos 18 años, podemos distinguir una evolución diferenciada en cada uno de ellos que en líneas generales se caracteriza por lo siguiente:

1) Se destaca claramente un grupo de sectores productivos que van ganando participación a lo largo del periodo analizado en todas y cada una de las magnitudes analizadas. Estas ramas de actividad son la 05 y la 33.

2) Frente a estos sectores que invariablemente incrementan su porcentaje, existe otro conjunto que con la misma constancia experimenta la evolución contraria, un descenso continuado. Dichos sectores son el 06, el 30 y el

31.

3) Otros dos sectores reflejan, así mismo, un comportamiento idéntico independientemente de cuál sea la variable considerada, el sector 04 y el 13. Ambos inician en 1970 un ascenso que cesará en los años 80 y, a continuación, sufren un descenso que se prolongará hasta 1988.

4) Por último, los sectores 19, 28 y 32 se caracterizan por mostrar tendencias diferentes en función de cuál sea la variable considerada. A pesar de la evolución continuamente oscilante de estos sectores, podemos constatar que en el primero predomina un comportamiento que se caracteriza por un crecimiento inicial, truncado a mediados de los 70 (26); el segundo, se distingue por ganar participación en las variables producción de bienes y servicios y VABpm experimentando pérdidas en la remuneración de los asalariados y el EBE, mientras que en el tercero se aprecia un tenue aumento con tendencia a la estabilidad (27).

La dependencia presupuestaria de la empresa pública,

---

(26) Evolución descrita al analizar las variables producción de bienes y servicios y VABpm.

(27) Comportamiento corroborado en las magnitudes: producción de bienes y servicios, VABpm, FBCF y remuneración de los asalariados.

expresada por las subvenciones de explotación y las transferencias de capital que recibe, se concentra en un grupo de sectores muy concreto. El gran beneficiario de las subvenciones de explotación es el sector de transporte interior (30), seguido a gran distancia del sector comercio (28)(que ve drásticamente reducida su participación en los últimos años) y del sector hulla, lignito, aglomerados y briquetas y extracción (02 y 03). Las transferencias de capital a empresas públicas se limitan, así mismo, a un grupo muy reducido de sectores; aunque destaca, en este caso, la fuerte oscilación de su estructura porcentual. Las principales destinatarios son los sectores: transporte interior (30), servicios prestados a empresas (35) y construcción e ingeniería civil (26).

Si intentamos determinar la importancia de la empresa pública dentro de la economía nacional, observamos que los datos definen dos etapas diferenciadas. En una primera etapa, que abarca el espacio temporal comprendido entre 1970 y 1984, el sector público empresarial prácticamente duplica su participación en cada una de las variables consideradas (28); al final de ese periodo representa el 10,4 por 100 de la producción de bienes y servicios, el 9,2 por 100 en el VABpm, el 15 por 100 de la FBCF, el 9,5 por 100 de la remuneración de los asalariados y el 6,8 por 100 del EBE. Esta extensión de la figura del estado

(28) Excepto en la FBCF.

empresario, que se produce de forma más acusada durante la crisis económica, finaliza en el año 1985. Esta fecha marca el inicio de un claro descenso de la participación de la empresa pública en todos y cada uno de los agregados considerados. Así, esta figura supone en 1988 el 8 por 100 de la producción nacional de bienes y servicios (29), el 7,9 por 100 del VABpm, el 9,2 por 100 de la FBCF, el 7,8 por 100 de la remuneración de los asalariados y el 5,6 por 100 del EBE. En ambos periodos se observa que la empresa pública ostenta mayor protagonismo en cuanto a la actividad inversora.

Descendiendo al detalle de cuáles son los sectores productivos donde la empresa pública tiene un mayor peso peso específico dentro de la economía nacional, nos encontramos con que existe unanimidad total entre las macromagnitudes analizadas y, además, estos sectores coinciden casi plenamente con las que determinaban la estructura básica del sector público empresarial.

Los sectores donde la empresa pública realiza una aportación significativa son los siguientes:

02 y 03. Hulla, lignito, aglomerados y briquetas y extracción y transformación de minerales y materiales radiactivos y coquerías.

04. Petróleo crudo, gas natural, productos petro-

---

(29) Para esta magnitud el procentaje se refiere a 1987.

líferos.

05. Energía eléctrica, gas, vapor y agua.

06. Minerales y metales férreos y no férreos, excepto radiactivos.

30. Transporte interior.

13. Vehículos automóviles y motores.

14. Otro material de transporte.31. Transporte marítimo y aéreo.

32. Actividades anexas a los transportes.

Unicamente aparecen dos sectores que no eran significativos dentro de la estructura porcentual de la empresa pública, el 02 y 03 y el 14. No figuran los sectores 19, 28 y 33 puesto que las diferencias metodológicas, ya comentadas, entre la CNE y las CEP no permiten la comparación de dichos sectores. Se detecta, de nuevo, claramente que las ramas donde es mayor el peso de la empresa pública son aquellas vinculadas a la producción de energía y aquellas que desarrollan su actividad en régimen monopolístico o cuasi-monopolístico.

La importancia de la empresa pública en cada uno de esos sectores productivos se ha visto sometida a importantes modificaciones a lo largo del periodo analizado. Dichas alteraciones se sintetizan en los siguientes puntos:

1) En los sectores 05, 06, 31 y 32 se produce un

aumento de la participación de la empresa pública a nivel nacional.

2) Frente a estos avances, los sectores 04 y 30 expresan un retroceso de la empresa pública.

3) Por último, las ramas 02 y 03, 13 y 14 terminan a principios de los años 80 una fase ascendente, para a partir de esas fechas ver disminuida la importancia de la empresa pública.

ANEXOS

ANEXO 1

CUADROS

ANEXO 2

2.1. Altas y bajas de las "Cuentas de las empresas públicas"

AÑO 1971

ALTAS

Empresa	Sector productivo
Hispánica de Petróleos, S.A. (HISPANOIL)	Petróleo crudo, gas natural, ptos. petrolíferos
Maquinaria Industrial, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
La Maquinista Terrestre y Marítima, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Motores M.E.N., S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Construcciones Aeronaúticas, S.A. (CASA)	Otro material de transporte
Mercados de Origen de Productos Agrarios. S.A. (MERCOSA)	Comercio
Empresa Nacional Petróleos de Tarragona, S.A.	Industrias extractivas (T)

BAJAS

Empresa	Sector productivo
-	-

AÑO 1972

ALTAS

Empresa	Sector productivo
Empresa Nacional de Uranio, S.A. (ENUSA)	Hulla, lig., aglom. y briqu. y extracc. y transf. min.
Energía Eléctrica del Ter, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Empresa Nacional del Gas, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Producción y Suministro de Electricidad, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Astilleros y Talleres del Noroeste, S.A. (ASTANO)	Otro material de transporte
Remolcadores del Noroeste, S.A. (RENOSA)	Transporte marítimo y aéreo

BAJAS

Empresa	Sector productivo
Industrias Vegetales y Conserveras, S.A. (INVECOSA)	Productos alimenticios, bebidas y tabaco (T)
Fabricación Española de Fibras Artificiales, S.A. (FEFASA)	Químicas y conexas (T)
La Hispano Aviación, S.A.	Material de transporte (T)

AÑO 1973

ALTAS

Empresa	Sector productivo
Industrias Eléctricas Bonmatí, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Industrias Semi-metálicas, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Matacás, S.A.	Vehículos automóviles y motores
Construcciones Jorsa, S.A.	Vehículos automóviles y motores
Ganados y Productos Industriales	Carnes, preparados y conservas de carne, otros ptos...
Comercial Pegaso, S.A.	Comercio
Instituto Nacional de Industria	Servicios prestados a las empresas
S.A. San Gonzalo	Las demás manufactureras (T)
Auxiesa	Otros servicios (T)
Snam-Auxini	Otros servicios (T)

BAJAS

Empresa	Sector productivo
Motores M.E.N.,S.A. (Vuelve en 1975)	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Consorcio Nacional Almadrabero	Productos alimenticios, bebidas y tabaco (T)
Unión de Siderúrgicas Asturianas, S.A. (UNINSA)	Metálicas básicas (T)
Empresa Nacional Motores de Aviación, S.A.	Material de transporte (T)
Talleres Aeronaúticos de Barajas, S.A. (TABSA)	Material de transporte (T)
Consejo de Administración de la Canalización del Manzanares	Distribución de agua (T)

AÑO 1974

ALTAS

Empresa	Sector productivo
Parque de Carbones Aboño	Hulla, lig., aglom. y briqu. y extracc. y transf. min.
Empresa Nacional de Petróleo	Petróleo crudo, gas natural, ptos. petrolíferos
Hijos de Justo Rodríguez	Carnes, preparados y conservas de carne, otros ptos...

BAJAS

Empresa	Sector productivo
Empresa Nacional de Petróleos de Tarragona, S.A.	Industrias extractivas (T)
Refinería de Petróleos de Escombreras, S.A.	Químicas y conexas (T)
Empresa Nacional Calvo Sotelo, S.A. (ENCASO)	Químicas y conexas (T)

AÑO 1975

ALTAS

Empresa	Sector productivo
Lignitos, S.A.	Hulla, lig., aglom. y briqu. y extracc. y transf. min.
Aguas de Letur, S.A. (AGULESA)	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Aluminio Español, S.A.	Mineral. y metal. férr. y no férr., excepto radioact.
Alúmina Española, S.A.	Mineral. y metal. férr. y no férr., excepto radioact.
Empresa Nacional de Fertilizante, S.A.	Productos químicos
Motores M.E.N., S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Carnes y Conservas Españolas, S.A.	Carnes, preparados y conservas de carne, otros ptos...
La Lactárea Española, S.A.	Leche y productos lácteos
Lácteas Reunidas, S.A.	Leche y productos lácteos
Central Lechera Ganadera, S.A.	Leche y productos lácteos
Central Lechera Vizcaína, S.A.	Leche y productos lácteos
Complejo de Industrias Lacteas de Lugo, S.A.	Leche y productos lácteos
La Lactárea Andaluza, S.A.	Leche y productos lácteos
Empresa Nacional para el Desarrollo de la Industria Alimentaria	Servicios prestados a las empresas
Campos Velázquez, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles
Industrias y Proyectos Químicos (IPQ)	Otros servicios

BAJAS

Empresa	Sector productivo

Frigoríficos Industriales de Galicia, S.A.	Carnes, preparados y conservas de carne, otros ptos...
Industrias Frigoríficas Extremeñas, S.A. (IFESA)	Carnes, preparados y conservas de carne, otros ptos...
Comisión de compras de excedentes de vino	Productos alimenticios, bebidas y tabaco (T)
S.A. San Gonzalo	Las demás manufactureras (T)
Snam-Auxini	Otros servicios (T)

AÑO 1976

ALTAS

Empresa	**Sector productivo**
Empresa Nacional de Investigación y Experimentación del Petróleo, S.A.	Petróleo crudo, gas natural, ptos. petrolíferos
Hidroeléctrica del Alto Ter, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
S.K.F. Española, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Deslastres y Desgasificaciones	Otro material de transporte
Industrias del Frío y Alimentación, S.A.	Otros productos alimenticios
Oleaginosas Españolas, S.A. (OESA)	Otros productos alimenticios
Empresa Nacional de Ingeniería y Tecnología	Construcción e ingeniería civil

BAJAS

Empresa	**Sector productivo**
Empresa Nacional de Petróleos de Aragón, S.A.	Petróleo crudo, gas natural, ptos. petrolíferos
Empresa Nacional de Petróleos de Navarra, S.A.	Petróleo crudo, gas natural, ptos. petrolíferos
Fosfatos de Bu-Craa, S.A. (FOSBUCRAA)	Industrias extractivas (T)
Empresa de Estudios y Proyectos Técnicos, S.A. (EDES)	Otros servicios (T)
Auxiesa	Otros servicios (T)
Industrias y Proyectos Químicos (IPQ)	Otros servicios (T)

AÑO 1977

ALTAS

Empresa	**Sector productivo**
Norte Forestal, S.A.	Ptos. de la agricultura, silvicultura y pesca
Ibersilva, S.A.	Ptos. de la agricultura, silvicultura y pesca
Remis Bernat, S.L.	Hulla, lig., aglom. y briqu. y extracc. y transf. min.
Iongraf, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Equipos Electrónicos, S.A.	Material y accesorios eléctricos
Hijos de Justo Barreras, S.A.	Otro material de transporte
La Lactaria Castellana, S.A.	Leche y productos lácteos
Novamor, S.A.	Otros productos alimenticios
Miel Española, S.A.	Otros productos alimenticios
Textil Tarazona, S.A.	Textiles y vestidos
Empresa de Transformación Agraria, S.A. (TRAGSA)	Construcción e ingeniería civil
Defex, S.A.	Comercio
Aldeasa, S.A.	Comercio
Compañia Transatlántica Española, S.A.	Transporte marítimo y aéreo
Agencia EFE	Servicios prestados a las empresas
Iberintur, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Sociedad para el Desarrollo Industrial de Andalucía, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Sociedad para el Desarrollo Industrial de Canarias, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Sociedad para el Desarrollo Industrial de Extremadura, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Patronato de Casas (Mº de Asuntos Exteriores)	Alquiler de bienes inmuebles
Comercial Telegráfica (COMTELSA)	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.
Litofan Española, S.A.	Metálicas básicas (T)
Autotransporte Turístico Español	Otros servicios (T)

BAJAS

Empresa	**Sector productivo**
Alumina Española, S.A. (Vuelve en 1978)	Mineral. y metal. férr. y no férr., excepto radioact.
Metálicas básicas	
Astilleros y Varaderos de Gran Canaria, S.A. (Vuelve 1978)	Otro material de transporte
Lácteas Reunidas, S.A. (Vuelve en 1978)	Leche y productos lácteos

Productos alimenticios, bebidas y tabaco	
Central Lechera Ganadera, S.A.	Leche y productos lácteos
Productos alimenticios, bebidas y tabaco	
Urgel, S.A.	Distribución de agua (T)

AÑO 1978

ALTAS

Empresa	Sector productivo
Lignitos y Cementos, S.A.	Hulla, lig., aglom. y briqu. y extracc. y transf. min.
Compañía Ibérica de Petróleos, S.A.	Petróleo crudo, gas natural, ptos. petrolíferos
Butano, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Hidroeléctrica del Ampurdán, S.A. (HEASA)	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Alúmina Española, S.A.	Mineral. y metal. férr. y no férr., excepto radioact.
Ferroperfil, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Fábrica de San Carlos, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
REDALSA, S.A.	Otro material de transporte
Astilleros y Varaderos de Gran Canaria, S.A. (ASVASA)	Otro material de transporte
Naviera Castellana, S.A.	Otro material de transporte
Astilleros Canarios, S.A.	Otro material de transporte
Astilleros Españoles, S.A.	Otro material de transporte
Astilleros de Santander, S.A.	Otro material de transporte
S.A. Constructora Gijonesa	Otro material de transporte
Astilleros y Talleres Celaya, S.A.	Otro material de transporte
Aplicaciones Técnicas Industriales, S.A.	Otro material de transporte
Delta, Desgasificación y Limpieza de Tanques, S.A.	Otro material de transporte
Cárnicas Madrileñas, S.A.	Carnes, preparados y conservas de carne, otros ptos...
Lácteas Reunidas, S.A.	Leche y productos lácteos
Darago, S.A.	Otros ptos. alimenticios
Silvestre Segarra e Hijos, S.A. (después IMEPIEL)	Cueros, arts. de cuero y piel, calzado
Papelera del Mediterráneo, S.A.	Papel, art. de papel, impresión
Grupo de Empresas Alvarez	Otros productos manufacturados
La Ibero Tanagra	Otros productos manufacturados
Porcelana de Vigo, S.A.	Otros productos manufacturados
Inmobiliaria de Promociones y Arriendos, S.A. (INPROASA)	Construcción e ingeniería civil
Arrages, S.A.	Comercio
Sal Doméstica, S.A. (SALDOSA)	Comercio
Transportes Bacoma, S.A.	Transporte interior
Transportes Colectivos del Norte, S.A. (TRANSCONOR)	Transporte interior
Transportes Interurbanos de Tenerife, S.A. (TITSA)	Transporte interior
Compañía Transmediterránea, S.A.	Transporte marítimo y aéreo
Naviera Mallorquina, S.A.	Transporte marítimo y aéreo
Aucona, S.A.	Transporte marítimo y aéreo
Remolques Marítimos, S.A.	Transporte marítimo y aéreo
Aplesa	Servicios prestados a las empresas
Ingeniería y Economía del Transporte, S.A. (INECO)	Servicios prestados las empresas
Darsa Gaditana, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles
Patronato de Casas (Mº del Interior)	Alquiler de bienes inmuebles
Exposiciones, Congresos y Convenciones de España	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.
Orquesta y Coro Nacional de España	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.
Medios de Comunicación Social del Estado	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.
Asfaltos Españoles, S.A. (ASESA)	Químicas y conexas (T)
Metalúrgica del Bruch, S.A.	Metalúrgicas de transformación (T)
Manuel Alvarez e Hijos, S.A.	Las demás manufactureras (T)
Inmobiliaria La Campana, S.A.	Vivienda (T)
Servicios Comerciales de Informática, S.A.	Otros servicios (T)
Contratas Ferroviarias Autónomas, S.A. (CONFEA)	Otros servicios (T)

BAJAS

Empresa	Sector productivo
Patronato de Casas (Mº de la Gobenación)	Alquiler de bienes inmuebles
Autotransporte Turístico Español	Otros servicios (T)

Todos los Servicios Industriales y Comerciales de las Corporaciones Locales
y las empresas controladas por las Corporaciones Locales.

AÑO 1979

ALTAS

Empresa	Sector productivo
Petronor	Petróleo crudo, gas natural, ptos. petrolíferos
Altos Hornos Mediterráneo, S.A.	Mineral. y metal. férr. y no férr., excepto radioact.
Paular, Empresa para la Industria Química, S.A.	Productos químicos
Cortes y Aplanado Siderúrgico, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Productos Aluminio de Consumo, S.A. (PALCO)	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Envases del Atlántico, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Sociedad Española de Comunicaciones e Informática	Máqu. de oficina y de tratam. de informát., instr...
Telesincro, S.A.	Máqu. de oficina y de tratam. de informát., instr...
Casimiro Soler Admirall, S.A.	Vehículos automóviles y motores
Central de Carnes, S.A.	Carnes, preparados y conservas de carne, otros ptos...
Viajes Marsans, S.A.	Actividades anexas a los transportes
Transeuropa	Actividades anexas a los transportes
Patronato de Casas de Comercio y Turismo	Alquiler de bienes inmuebles
Patronato de Casas de Cultura	Alquiler de bienes inmuebles
Viviendas de la Costa Lucense, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles
P. Morris Ibérica, S.A.	Productos alimenticios, bebidas y tabacos (T)
Compañía Hispano Alemana de Electrodomésticos, S.A.	Las demás manufactureras (T)
Patrimonio Social Urbano	Vivienda (T)
Atesa, S.A.	Otros servicios (T)

BAJAS

Empresa	Sector productivo
Compañía Ibérica de Petróleos, S.A.	Petróleo crudo, gas natural, ptos. petrolíferos
Industrias Mauritanas de Pesca, S.A. (IMAPEC)	Otros productos alimenticios
Patronato de Casas (Mº de la Vivienda)	Alquiler de bienes inmuebles
Real Compañía de Canalizaciones y Riegos del Ebro, S.A.	Distribución de agua (T)

AÑO 1980

ALTAS

Empresa	Sector productivo
Minas de Figaredo	Hulla, lig., aglom. y briqu. y extracc. y transf
Metalúrgica Asturiana, S.A.	Mineral. y metal. férr. y no férr., excepto radioact.
Alcudia, S.A.	Productos químicos
Metalistería del Sur, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Phier Electrónica, S.A.	Material y accesorios eléctricos
S.E.A.T.,S.A.	Vehículos, automóviles y motores
Transformación y Producción Agraria, S.A. (TRADIAL)	Otros productos alimenticios
Acuasur, S.A.	Otros productos alimenticios
INTELHORCE, S.A.	Textiles y vestidos
Hilaturas Gossypium, S.A.	Textiles y vestidos
Desarrollo de Operaciones Mineras, S.A.	Construcción e ingeniería civil
Ginés Navarro y Auxiliar de la Industria, S.A. (AUXINI)	Construcción e ingeniería civil
Sociedad Española de Carbón Exterior, S.A.	Comercio
Viajes Ita, S.A.	Actividades anexas a los transportes
Marsans Internacional	Actividades anexas a los transportes
Estudios y Realización en Informática Aplicada	Servicios prestados a las empresas
Financiera Seat	Servicios prestados a las empresas
Inmobinsa, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Imerinsa, S.A.	Servicios prestados a las empresas
P. Morris España, S.A.	Productos alimenticios, bebidas y tabacos (T)
Frigoríficos Industriales de Galicia	Productos alimenticios bebidas y tabacos (T)
Sociedad Asturiana de Recargues Siderúrgicos, S.A.	Metálicas básicas (T)
Sociedad para el desarrollo de Energía Solar, S.A.	Electr., gas. vapor y otras formas de energía (T)
Aznarte, S.A.	Otros servicios (T)

BAJAS

Empresa	Sector productivo
Noticiarios y Documentales Cinematográficos (N.O.-D.O.)	Otros servicios (T)

AÑO 1981

ALTAS

Empresa	Sector productivo
Forjas y Aceros de Reinosa, S.A.	Mineral. y metal. férr. y no férr., excepto radioact.
Material Auxiliar de Electrificaciones, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Perfil en Frío, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Babcock & Wilcox Española, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
CETME,S.A.	Máquinas agrícolas e industriales
Gruas y Utillajes, S.A.	Máquinas agrícolas e industriales
Instalaciones Siderúrgicas, S. A.	Máquinas agrícolas e industriales
I-Cuatro, S.A.	Material y accesorios eléctricos
ENASA, Internacionales de Motores, S.A.	Vehículos automóviles y motores
Diques del Atlántico, S.A.	Otro material de transporte
Congelados Ibéricos, S.A.	Otros productos alimenticios
Tabacanaria, S.A.	Productos del tabaco
Cigarcanaria, S.A.	Productos del tabaco
Isplasa, S.A.	Productos de caucho y plástico
Proyectos e Instalaciones de Desalación, S.A.	Otros productos manufacturados
Purificadores de Agua, S.A.	Otros productos manufacturados
Fondo de Regulación y Orenación del Mercado de los Productos de la Pesca y Cultivos Marinos (FROM)	Comercio
Comercial Potasas, S.A.	Comercio
Traden, S.A.	Comercio
Cirex, S.A.	Comercio
Puerto de Carboneras, S.A.	Actividades anexas a los transportes
Entidad Estatal de Seguros Agrarios	Servicios prestados a las empresas
Sociedad Española de Estudios para la Comunicación Fija a través del Estrecho de Gibraltar, S.A. (SECEGSA)	Servicios prestados a las empresas
Instituto Nacional de Hidrocarburos	Servicios prestados a las empresas
Bilbaína de Montajes Metálicos, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Liseat, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Ficonsa, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Eria Systems, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Financiera Pegaso, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Ingeniería de Sistemas Electrónicos e Informática, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Comercial Financiera Vasco-Castellana, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Corporación Española de Hidrocarburos, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Inmobiliaria Edison, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles
Tecnologías Agrarias, S.A. (TEAGRA)	Servicios destinados a la venta de educación e invest.
Tecnologías Ganaderas, S.A. (TEGAN)	Servicios destinados a la venta de educación e invest.
Viviendas Sociales de Madrid, S.A. (VISOMSA)	Vivienda (T)
Servicios Valldaura, S.A.	Otros servicios (T)

BAJAS

Empresa	Sector productivo
Petronor	Petróleo crudo, gas natural, ptos. petrolíferos
Industria Tabaquera Canaria, S.A. (I.T.A.C.A.S.A.)	Productos del tabaco
Transportes Bacoma, S.A. (Vuelve en 1984)	Transporte interior
Transportes Colectivos del Norte, S.A. (TRANSCONOR)	Transporte interior
Ingeniería y Economía del Transporte,S.A. (INECO)	Servicios prestados a las empresas
Asfaltos Españoles, S.A. (ASESA)	Químicas y conexas (T)
Contratas Ferroviarias Autónomas, S.A. (C.O.N.F.E.A.)	Otros servicios (T)
Atesa	Otros servicios (T)

AÑO 1982

ALTAS

Empresa	Sector productivo
Empresa Nacional Eléctrica de Córdoba, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Minas de Almadén y Arrayanes, S.A.	Mineral. y metal. férr. y no férr., excepto radioact.
Metalpart, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Equipos Nucleares, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Purolator Ibérica, S.A.	Vehículos automóviles y motores
Productos básicos de alimentación, S.A.	Otros productos alimenticios
Consiber, S.A.	Otros productos alimenticios
Hilaturas y Tejidos Andaluces (HYTASA)	Textiles y vestidos
Poliplastic, S.A.	Productos de caucho y plástico
Sociedad Estatal de Promoción y Equipamiento del Suelo	Construcción e ingeniería civil
Mercoburgos, S.A.	Comercio
Cabsáfrica, S.A.	Comercio
Comercial Perfil en Frío, S.A.	Comercio

EMP-Distribución, S.A.	Comercio
Ingeniería y Economía del Transporte, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Instituto Nacional de Fomento a la Exportación	Servicios prestados a las empresas
Sociedad para el Desarrollo Minero, S.A. (SODEMINA)	Servicios prestados a las empresas
Servicios Auxiliares Mineros, S.A. (SAMI)	Servicios prestados a las empresas
S.A. de Tecnología Naval	Servicios prestados a las empresas
Sociedad para el Desarrollo Industrial de Castilla-León (SODICAL)	Servicios prestados a las empresas
Fiseat Equipos, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Empresa Nacional de Innovación, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Infoleasing, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Equipamiento de estaciones, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles
Hospital Clínico de Barcelona	Servicios destinados a la venta de sanidad
Instituto de la Juventud y Promoción Comunitaria	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.
Patrimonio Nacional	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.
Sociedad Estatal de Ejecución de Programas Conmemorativos del V Centenario del Descubrimiento de América, S.A.	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.
Granitos de Barcarrota, S.A.	Industrias extractivas (T)
Explotaciones e Inversiones Radiofónicas, S.A. (EIRASA)	Otros servicios (T)
Motores Leganés, S.A.	Otros servicios (T)
Promoción Exterior de Ingeniería y Construcción, S.A.	Otros servicios (T)

BAJAS

Empresa	**Sector productivo**
Tabapress, S.A. (Vuelve en 1983)	Servicios prestados a las empresas
Consejo de Administración de las Minas de Almadén y Arrayanes	Industrias extractivas (T)
P. Morris Ibérica, S.A.	Productos alimenticios, bebidas y tabacos (T)
Sociedad Asturiana de Recargues Siderúrgicos, S.A.	Metálicas básicas (T)
Manuel Alvarez e Hijos, S.A.	Las demás manufactureras (T)
Sociedad para el Desarrollo de la Energía Solar, S.A.	Electr., gas, vapor y otras formas de energía (T)
Patrimonio Social Urbano	Vivienda (T)
Instituto Nacional de Urbanización	Urbanismo (T)

AÑO 1983

ALTAS

Empresa	**Sector productivo**
Saltos y Explotaciones del Montseny, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Trasnportes y Distribuciones Eléctricas, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Gas Igualada, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Gas Gerona, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Minas de Potasas del Suriá, S.A.	Mineral. y metal. férr. y no férr., excepto radioact.
Montoro, S.A.	Productos químicos
Precocinados y congelados de la Pesca, S.A.	Otros productos alimenticios
DISPAP,S.A.	Comercio
Valderribas Motor, S.A.	Comercio
Málaga Motor, S.A.	Comercio
Asturias Motor, S.A.	Comercio
Lejona Motor, S.A.	Comercio
Compañía Metropolitana de Madrid	Transporte interior
Consejo de Seguridad Nuclear	Servicios prestados a las empresas
Tabapress, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Sociedad de Desarrollo Industrial de Castilla-La Mancha	Servicios prestados a las empresas
Mercamálaga, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles
Instituto de Astrofísica de Canarias	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.

BAJAS

Empresa	**Sector productivo**
Junta del Puerto de San Esteban de Pravia	Actividades anexas a los transportes
Junta del Puerto de El Puerto de Santa María	Actividades anexas a los transportes
Marsans Internacional, S.A.	Actividades anexas a los transportes
Patronato de Casas (Mº de Asuntos Exteriores)	Alquiler de bienes inmuebles
Patronato de Casas de Economía y Comercio	Alquiler de bienes inmuebles
P. Morris España, S.A.	Productos alimenticios, bebidas y tabacos (T)
Metalúrgica del Bruch, S.A.	Metalúrgicas de transformación (T)

AÑO 1984

ALTAS

Empresa	Sector productivo
Prerreducidos del Suroeste, S.A.	Mineral. y metal. férr. y no férr., excepto radioact.
Aluminio de Galicia, S.A.	Mineral. y metal. férr. y no férr., excepto radioact.
Electroquímica del noroeste, S.A.	Productos químicos
Anodizados metálicos Españoles, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Remetal, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Perfiles del Aluminio, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
La Lactaria Montañesa SAM, S.A.	Leche y productos lácteos
Pamen, S.A.	Otros productos alimenticios
Oleaginosas del Centro, S.A.	Otros productos alimenticios
Aprovechamiento de productos residuales e industrias cárnicas de Cataluña, S.A. (APROCAT)	Otros productos alimenticios
Sociedad Estatal de Gestión para la rehabilitación y construccióNde viviendas (S.G.V.)	Construcción e ingeniería civil
Dotaciones comerciales de Jerez	Comercio
Ini Rail, S.A.	Comercio
Leganés Motor, S.A.	Comercio
Barna Motor, S.A.	Comercio
Marineda Motor, S.A.	Comercio
Levante Motor, S.A.	Comercio
Sevilla Motor, S.A.	Comercio
Castellana Motor, S.A.	Comercio
Deusto Motor, S.A.	Comercio
Valladolid Motor, S.A.	Comercio
Cataluña Motor, S.A.	Comercio
Consumidores Agrupados, S.A.	Comercio
La Unión de Beninsa, S.A.	Transporte interior
Transportes Bacoma, S.A.	Transporte interior
Empresa Nacional de Autopistas, S.A.	Actividades anexas a los transportes
Autopistas del Atlántico, S.A.	Actividades anexas a los transportes
Autopistas de Navarra, S.A.	Actividades anexas a los transportes
Autopista Astur-Leonesa, S.A.	Actividades anexas a los transportes
Fomento del Comercio Exterior (FOCOEX)	Servicios prestados a las empresas
Gestiones Urbanísticas de Almería	Servicios prestados a las empresas
Gestiones Urbanísticas de Cádiz	Servicios prestados a las empresas
Gestiones Urbanísticas de La Coruña	Servicios prestados a las empresas
Gestiones Urbanísticas de Guadalajara	Servicios prestados a las empresas
Gestiones Urbanísticas de Avila	Servicios prestados a las empresas
Gestiones Urbanísticas de Lugo	Servicios prestados a las empresas
Gestiones Urbanísticas de Toledo	Servicios prestados a las empresas
Gestiones Urbanísticas de Segovia	Servicios prestados a las empresas
Comercial del Ferrocarril, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Tecnología e Investigación Ferroviaria, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Olestock, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Sociedad de Desarrollo Industrial de Aragón, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Servicios de seguridad mancomunados, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Mercajerez, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles
Mercamurcia, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles
Inmunología y genética Aplicada, S.A.	Servicios destinados a la venta de educación e invest.

BAJAS

Empresa	Sector productivo
Saltos y Explotaciones del Montseny, S.A. (Vuelve en 1985)	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Comisaría General de Abastecimientos y Trasnportes	Comercio
Tabapack, S.A. (Vuelve en 1987)	Comercio
Compañía Metropolitana de Madrid	Transporte interior
Darsa Gaditana, S.A. (Vuelve en 1987)	Alquiler de bienes inmuebles
Compañía Hispano Alemana de Electrodomésticos, S.A.	Las demás manufactureras (T)
Empresa Nacional Eléctrica de Córdoba, S.A.	Electr. gas, vapor y otras formas de energía (T)
Viviendas Sociales de Canarias, S.A. (VISOCAN)	Vivienda (T)
Viviendas Sociales de Madrid, S.A. (VISOMSA)	Vivienda (T)
Inmobiliaria La Campana, S.A.	Vivienda (T)
Aucona, S.A.	Transportes marítimos (T)
Explotaciones e Inversiones Radiofónicas, S.A. (EIRASA)	Otros servicios (T)
Motores Leganés, S.A.	Otros servicios (T)
Servicios Valldaura, S.A.	Otros servicios (T)
Aznarte, S.A.	Otros servicios (T)

Promoción Exterior de Ingeniería y Construcción, S.A.	Otros servicios (T)

AÑO 1985

ALTAS

Empresa	Sector productivo
Empresa Nacional de residuos raiactivos, S.A.	Hulla, lig., aglom. y briqu. y extracc. y transf. min.
Saltos y explotaciones del Montseny, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Red Eléctrica de España, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Eléctricas Reunidas de Zaragoza, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Gas Burgos, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Siderúrgica del Mediterráneo, S.A.	Mineral. y metal. férr. y no férr., excepto radioact.
Anodizado en continuo de Aluminio, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Empresa Nacional de Electrónica y Sistemas, S.A.	Material y accesorios eléctricos
PESA Electrónica, S.A.	Material y accesorios eléctricos
Promusel, S.A.	Construcción e ingeniería civil
Servicio Militar de construcciones	Construcción e ingeniería civil
Mercomediterránea, S.A.	Comercio
Mercoebro, S.A.	Comercio
Mercojaén, S.A.	Comercio
Tabatrade, S.A.	Comercio
Novofruit, S.A.	Comercio
Integración Comercial Alimentaria, S.A.	Comercio
Sociedad de Gestión de buques	Transporte marítimo y aéreo
Sapres-Elda	Servicios prestados a las empresas
Sapres-Almansa	Servicios prestados a las empresas
Sapres-Villarobledo	Servicios prestados a las empresas
Suelo Urbano de Pontevedra	Servicios prestados a las empresas
Consorcio Río San Pedro	Servicios prestados a las empresas
Centro para el desarrollo tecnológico industrial	Servicios prestados a las empresas
Agencia Schembri, S.L.	Servicios prestados a las empresas
Iniexport, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Servicios para consumo, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Patronato de Viviendas de la Policía Armada	Alquiler de bienes inmuebles
Mercabadajoz, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles
Mercalaspalmas, S.A .	Alquiler de bienes inmuebles
Mercatenerife, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles
Tecnologías agroalimentarias, S.A.	Servicios destinados a la venta de educación e invest.
Centro de Desarrollo del Alumnio, S.A.	Servicios destinados a la venta de educación e invest.
Sanatorio Adaro, S.A.	Servicios destinados a la venta de sanidad
Sociedad Estatal para la Exposición Universal Sevilla 1992, S.A.	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.

BAJAS

Empresa	Sector productivo
Lignitos y Cementos, S.A.	Hulla, lig., aglom. y briqu. y extracc. y transf. min.
Ramis Bernat, S.A.	Hulla, lig., aglom. y briqu. y extracc. y transf. min.
Empresa Nacional de Investigación y Experimentación del Petróleo, S.A. (ENIEPSA)	Petróleo crudo, gas natural, ptos. petrolíferos
Petroliber, S.A.	Petróleo crudo, gas natural, ptos. petrolíferos
Aguas de Letur, S.A. (AGULESA)	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Canal de Isabel II	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Hidraúlica Santillana, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Aluminio de Galicia, S.A.	Mineral. y metal. férr. y no férr., excepto radioact.
Anodizados metálicos Españoles, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
SKF Española, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Sociedad Española de Comunicaciones e Informática, S.A.	Maqu.de ofic. y de tratam. de la informát.,inst...
Equipos Electrónicos, S.A.	Material y accesorios eléctricos
Phier Electrónica, S.A.	Material y accesorios eléctricos
Construcciones Jorsa, S.A.	Vehículos automóviles y motores
Industrias Gaditanas del Frío Industrial, S.A.	Otros productos alimenticios
Textil Tarazona, S.A.	Textiles y vestidos
Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid	Construcción e ingeniería civil
Mercoalicante, S.A.	Comercio
Mercovélez-Málaga, S.A.	Comercio
Mercomurcia, S.A.	Comercio
Mercoplasencia-Cáceres, S.A.	Comercio
Mercoleón, S.A.	Comercio
Mercorrioja, S.A.	Comercio

Mercovalencia, S.A.	Comercio
Mercoguadalquivir, S.A.	Comercio
Mercoburgos, S.A.	Comercio
Empresa Nacional de Turismo, S.A.	Restaurantes, hoteles y cafés
Viajes Marsans, S.A.	Actividades anexas a los transportes
Gestiones Urbanísticas de Almería	Servicios prestados a las empresas
Gestiones Urbanísticas de Cádiz	Servicios prestados a las empresas
Gestiones Urbanísticas de Guadalajara	Servicios prestados a las empresas
Gestiones Urbanísticas de Avila	Servicios prestados a las empresas
Gestiones Urbanísticas de Toledo	Servicios prestados a las empresas
Gestiones Urbanísticas de Segovia	Servicios prestados a las empresas
Sociedad de Inversiones Mobiliarias en el Exterior, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Financiera Seat, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Liseat, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Fiseat Bienes de Equipo, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Ficonsa, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Infoleasing, S.A. (Vuelve en 1988)	Servicios prestados a las empresas
Financiera Pegaso, S.A. (Vuelve en 1988)	Servicios prestados a las empresas
Comercial Financiera Vasco-Castellana, S.A. (Vuelve en 1988)	Servicios prestados a las empresas
Aplesa	Servicios prestados a las empresas
Patronato de Casas Santo Angel de la Guarda	Alquiler de bienes inmuebles
Mercajerez, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles
Mercamurcia, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles
Inmunología y genética Aplicada, S.A.	Servicios destinados a la venta de educación e invest.
Tecnologías Agrarias, S.A. (TEAGRA)	Servicios destinados a la venta de educación e invest.
Medios de Comunicación Social del Estado	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.

AÑO 1986

ALTAS

Empresa	Sector productivo
Industrias Mecánicas del Noroeste, S.A. (IMENOSA)	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Fundición de Asúa, S.A. (FUNDIASA)	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Made Sistemas eléctricos, S.A.	Material y accesorios elétricos
Productos de Murcia Alimenticios, S.A. (PROMURAL)	Otros productos alimenticios
Mercovera, S.A.	Comercio
Instituto Nacional de Promoción del Turismo (IMPROTUR) (Sustituye a Exp., Congresos y Conv. de España)	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.
Gestión Urbanística de La Rioja, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Junta Mixta de Santa Ana	Servicios prestados a las empresas
Junta Mixta de Valdepeñas	Servicios prestados a las empresas
Enajenación de materiales ferroviarios, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Central Informática, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Drillmar, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Mercaeso, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles
Instituto Nacional de Artes Escénicas y de la Música (INAEM) (Sustituye a la Editora Nal., Teatros Nacionales y Orquesta y Coros)	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.
Servicios de Autopistas de Galicia, S.A.	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.

BAJAS

Empresa	Sector productivo
Servicio de Pósitos	Productos de la agricultura, silvicultura y pesca
Canal Imperial de Aragón	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Saltos y explotaciones del Montseny, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Confederación Hidrográfica del Pirineo Oriental	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Minas de hierro del Conjuro, S.A.	Mineral. y metal. férr. y no férr., excepto radioact.
Minera Industrial Pirenaica	Mineral. y metal. férr. y no férr., excepto radioact.
Calatrava, Empresa para la Industria Petroquímica, S.A.	Productos químicos
Paular, Empresa para la Industria Química, S.A.	Productos químicos
Montoro, S.A.	Productos químicos
Remetal, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Material Auxiliar de Electrificaciones, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Industrias semimetálicas, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Instalaciones Siderúrgicas, S.A.	Máquinas agrícolas e industriales
Experiencias Industriales, S.A.	Material y accesorios eléctricos
SEAT,S.A.	Vehículos automóviles y motores
Compañia de Motores M.B.D., S.A.	Otro material de transporte
Frigoríficos Industriales de Galicia, S.A.	Carnes, preparados y conservas de carne, otros ptos...
Ganados y Productos Industriales, S.A.	Carnes, preparados y conservas de carne, otros ptos...

Hijos de Justo Rodríguez, S.A.	Carnes, preparados y conservas de carne, otros ptos...
Hilaturas Gossypium, S.A.	Textiles y vestidos
Editora Nacional	Papel, artículos de papel, impresión
Papelera del Mediterráneo, S.A.	Papel, artículos de papel, impresión
Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda	Construcción e ingeniería civil
Promusel, S.A. (Vuelve en 1988)	Construcción e ingeniería civil
Mercocentro-Mancha, S.A.	Comercio
Mercoguadiana, S.A.	Comercio
Mercoduero, S.A.	Comercio
Mercoalmería, S.A.	Comercio
Mercogranada-Motril, S.A.	Comercio
Mercomediterránea, S.A.	Comercio
Mercoebro, S.A.	Comercio
Arrages, S.A.	Comercio
Comercial Potasas, S.A.	Comercio
DISPAP, S.A.	Comercio
Leganés Motor, S.A.	Comercio
Barna Motor, S.A.	Comercio
Asturias Motor, S.A.	Comercio
Lejona Motor, S.A.	Comercio
Málaga Motor, S.A.	Comercio
Valderribas Motor, S.A.	Comercio
Marineda Motor, S.A.	Comercio
Levante Motor, S.A.	Comercio
Sevilla Motor, S.A.	Comercio
Castellana Motor, S.A.	Comercio
Deusto Motor, S.A.	Comercio
Valladolid Motor, S.A.	Comercio
Cataluña Motor, S.A.	Comercio
Consumidores Agrupados, S.A.	Comercio
Transportes Interurbanos de Tenerife, S.A. (TITSA)	Transporte interior
Iberintur, S.A.	Actividades anexas a los transportes
Gestiones urbanísticas de La Coruña	Servicios prestados a las empresas
Gestiones urbanísticas de Lugo	Servicios prestados a las empresas
Sapres-Elda	Servicios prestados a las empresas
Suelo Urbano de Pontevedra	Servicios prestados a las empresas
Servicios para consumo, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Inmobinsa, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Imerinsa, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Tecnologías Agroalimentarias, S.A.	Servicios destinados a la venta de educación e invest.
Exposiciones, Congresos y Convenciones de España (Sustituido por IMPROTUR)	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.
Teatros Nacionales y Festivales de España	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.
Orquesta y Coros Nacionales de España (Sustituidos por INAEM)	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.
Comercial Telegráfica, S.A.	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.
Cinespaña, S.A.	Serv. recreat. y cult., serv. personales y otros serv.

AÑO 1987

ALTAS

Empresa	Sector productivo
Distribuidora de gas de Zaragoza, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Termoeléctrica del Ebro, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Gas Navarra, S.A	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Gas Rioja, S.A	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Gas Palencia, S.A	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Gas Valladolid, S.A	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Carbón Black Española, S.A. (CARBESA)	Productos químicos
Derivados del Mercurio, S.A.	Productos químicos
Tabapack, S.A.	Comercio
Interprestige, S.A.	Comercio
Servicio de Venta Automática, S.A.	Comercio
Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía	Servicios prestados a las empresas
Repsol, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Darsa Gaditana, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles
Mercacórdoba, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles
Mercasturias, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles

BAJAS

Empresa	Sector productivo

Metalpart, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Envases del Atlántico, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Litofán Española, S.A.	Ptos. metal., excpto. maquinaria y mat. de transporte
Compañía de Estudios Técnicos de Materiales Especiales, S.A.	Máquinas agrícolas e industriales
Purolator Ibérica, S.A.	Vehículos automóviles y motores
Miel Española, S.A. (MESA)	Otros productos alimenticios
Viajes Ita, S.A.	Actividades anexas a los transportes
Patronato de Casas (Mª de Justicia)	Alquiler de bienes inmuebles
Patronato de Casas para Funcionarios (Mº de Economía y Hacienda)	Alquiler de bienes inmuebles
Patronato de Casas del Parque Móvil Ministerial (Mª de Economía y Hacienda)	Alquiler de bienes inmuebles
Patronato de Viviendas (Mº del Interior)	Alquiler de bienes inmuebles
Patronato de Viviendas de la Policía Armada (Mª del Interior)	Alquiler de bienes inmuebles
Patronato de Casas (Mº Obras Públicas y Urbanismo)	Alquiler de bienes inmuebles
Patronato de Casas (Mº de Educación y Ciencia)	Alquiler de bienes inmuebles
Patronato Oficial de la Vivienda (Mº de Trabajo y Seguridad Social)	Alquiler de bienes inmuebles
Patronato de Casas (Mª de Industria y Energía)	Alquiler de bienes inmuebles
Patronato de Casas (Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación)	Alquiler de bienes inmuebles
Patronato de Casas (Mª de la Presidencia)	Alquiler de bienes inmuebles
Patronato de Casas de Correos (Mº de Transportes, Turismo y Comunicaciones)	Alquiler de bienes inmuebles
Patronato de Casas (Mª de Cultura)	Alquiler de bienes inmuebles
Mercaeso, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles

AÑO 1988

ALTAS

Empresa	**Sector productivo**
Explotaciones Agrícolas Andaluzas (EXPASA)	Productos de la agricultura, silvicultura y pesca
Gas Huesca, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Carburantes 90, S.A.	Energía eléctrica, gas, vapor y agua
Agencia Nacional del Tabaco (Sustituye al Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco)	Productos del tabaco
Compañía Española de Tabaco en Rama, S.A. (CETARSA)	Productos del tabaco
Gerencia Urbanística Part 2000	Construcción e ingeniería civil
Promusel, S.A.	Construcción e ingeniería civil
Artespaña Internacional, S.A.	Comercio
Unisolar, S.A.	Comercio
Mercocanarias, S.A.	Comercio
Ricfruit, S.A.	Comercio
Integración Comercial Alimentaria, S.A. (COMALSA)	Comercio
Indualagon, S.A.	Comercio
Mercadistribución de Alimentos de España	Comercio
Distribuciones Reus, S.A.	Comercio
Campsa Estaciones de Servicio, S.A. (CAMPSARED)	Comercio
Petroliber Distribución, S.A. (PETRODIS)	Comercio
Distribuidora Pazos, S.A.	Comercio
Distribuidora Baque, S.A.	Comercio
Minia, S.A.	Comercio
Onirme Sile, S.A.	Comercio
Raincla, S.A.	Comercio
Gaslu, S.L.	Comercio
Cargosur, S.A.	Transporte marítimo y aéreo
Binter Canarias, S.A.	Transporte marítimo y aéreo
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Algeciras	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Alicante	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Avilés	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Barcelona	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Bilbao	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Cartagena	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Castellón	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Ceuta	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Ferrol	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Gijón	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de La Coruña	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de La Luz y Las Palmas	Actividades anexas a los transportes

Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Palma de Mallorca	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Pasajes	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Santander	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Sta. Cruz Tenerife	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Tarragona	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Valencia	Actividades anexas a los transportes
Soc. de Estiba y Desestiba del Pto. de Villagarcía Arosa	Actividades anexas a los transportes
Torre de Collserola, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Hebra, Promoción e Inversiones, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Ingeniería de Sistemas para Defensa de España, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Estudio y Realizaciones en Diseño Informatizado, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Iberswiss Catering, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Comercial Financiera Vasco-Castellana, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Financiera Pegaso, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Infoleasing, S.A.	Servicios prestados a las empresas
Pegaso Leasing, S.A.	Servicios prestados a las empresas

BAJAS

Empresa	**Sector productivo**
Telesincro, S.A.	Maqu.de ofic. y de tratam. de la informát.,inst...
Cárnicas Madrileñas, S.A. (CARMA)	Carnes, preparados y conservas de carne, otros ptos...
Pamen, S.A.	Otros productos alimenticios
Transformación y Distribución Alimentaria, S.A. (TRADIAL)	Otros productos alimenticios
Acuicultura del Sur (ACUASUR)	Otros productos alimenticios
Productos Básicos de Alimentación S.A.	Otros productos alimenticios
Precocinados y Congelados de la Pesca, S.A. (PROCOMAR)	Otros productos alimenticios
Servicio Nacional de Cultivo y Fermentación del Tabaco (Sustituido por la Agencia Nacional de Tabaco)	Productos del tabaco
Transeuropa, S.A.	Actividades anexas a los transportes
Entidad Estatal de Seguros Agrarios	Servicios prestados a las empresas
Hospital Clínico de Barcelona	Servicios destinados a la venta de sanidad
Inmobiliaria Edison, S.A.	Alquiler de bienes inmuebles

2.1. **Clasificación tradicional por sectores productivos**

Sector 1. Agricultura, silvicultura y pesca

Sector 2. Industrias extractivas

Sector 3. Industrias manufactureras

- 3.1. Productos alimenticios, bebidas y tabaco.
- 3.2. Textiles.
- 3.3. Papel, impresión y edición.
- 3.4. Químicas y conexas.
- 3.5. Metálicas básicas.
- 3.6. Metalúrgicas de transformación.
- 3.7. Material de transportes.
- 3.8. Las demás manufactureras.

Sector 4. Electricidad, gas y agua

- 4.1. Electricidad, gas, vapor y otras formas de energía.
- 4.2. Distribución de agua.

Sector 5. Construcción

- 5.1. Vivienda
- 5,2. Urbanismo
- 5.3. Obras públicas.

Sector 6. Transportes y comunicaciones

6.1. Transportes marítimos.

6.2. Transportes ferroviarios.

6.3. Transportes aéreos.

6.4. Otros transportes.

6.5. Comunicaciones.

Sector 7. Comercio

Sector 8. Servicios

8.1. Alquiler de viviendas.

8.2. Otros servicios.

2.3. Clasificación R-44 por sectores productivos

Sector 01. Productos de la agricultura, silvicultura y pesca.

02. Hulla, lignito, aglomerados y briquetas y

Sector extracción y transformación de minerales y

03. materiales radiactivos y coquerías.

Sector 04. Petróleo crudo, gas natural, productos petrolíferos.

Sector 05. Energía eléctrica, gas, vapor y agua.

Sector 06. Minerales y metales férreos y no férreos, excepto radiactivos.

Sector 07. Minerales y productos minerales no metálicos.

Sector 08. Productos químicos.

Sector 09. Productos metálicos, excepto maquinaria y material de transporte.

Sector 10. Máquinas agrícolas e industriales.

Sector 11. Máquinas de oficina y de tratamiento de informática, instrumentos de precisión, óptica y similares.

Sector 12. Material y accesorios eléctricos.

Sector 13. Vehículos automóviles y motores.

Sector 14. Otro material de transporte.

Sector 15. Carnes, preparados y conservas de carne, otros productos del sacrificio de animales.

Sector 16. Leche y productos lácteos.

Sector 17. Otros productos alimenticios.

Sector 18. Bebidas

Sector 19. Productos del tabaco.

Sector 20. Textiles y vestidos.

Sector 21. Cueros, artículos de cuero y piel, calzado.

Sector 22. Madera y muebles de madera.

Sector 23. Papel, artículos de papel, impresión.

Sector 24. Productos de caucho y plástico.

Sector 25. Otros productos manufacturados.

Sector 26. Construcción e ingeniería civil.

Sector 27. Recuperación y reparación.

Sector 28. Comercio.

Sector 29. Restaurantes, hoteles y cafés.

Sector 30. Transporte interior.

Sector 31. Transporte marítimo y aéreo.

Sector 32. Actividades anexas a los transportes.

Sector 33. Comunicaciones.

Sector 34. Instituciones de crédito y seguro.

Sector 35. Servicios prestados a las empresas.

Sector 36. Alquiler de bienes inmuebles.

Sector 37. Servicios destinados a la venta de educación e investigación.

Sector 38. Servicios destinados a la venta de sanidad.

Sector 39. Servicios recreativos y culturales, servicios personales, otros servicios destinados a la venta n.c.o.p.

Sector 40. Servicios generales de las Administraciones Públicas.

Sector 41. Servicios de educación e investigación no destinados a la venta de las administraciones públicas y de las instituciones privadas sin fines de lucro.

Sector 42. Servicios de sanidad no destinados a la venta de las administraciones públicas e instituciones privadas sin fines de lucro.

Sector 43. Servicios domésticos y otros servicios no destinados a la venta n.c.o.p.

PARTE V. RESUMEN Y CONCLUSIONES

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Existen pocos temas de investigación que despierten tanto interés y susciten análisis tan apasionados como el de la empresa pública. La literatura existente sobre esta figura no sólo es abundantísima, sino que además se caracteriza por la existencia de posturas de signo radicalmente opuesto, aparentemente irreconciliables, que basan sus planteamientos tanto en argumentos económicos como ideológicos. Este cúmulo de aportaciones no ha conseguido, sin embargo, determinar de una forma clara, precisa y sin ambigüedades, cuál es el ámbito de actuación y el papel de la empresa pública en las economías occidentales. Ni cabe esperar que se logre puesto que la ciencia económica no puede aspirar a dar una solución admitida por todos a un problema en el que, como hemos dicho, se entremezclan argumentos de base ideológica y política. Además los nuevos planteamientos políticos y económicos, surgidos tras la crisis de 1973, son partidarios de la plena instauración de los principios propios de una economía libre de mercado y han provocado el

replanteamiento de la necesidad de la empresa pública en el nuevo contexto. Por todos estos motivos, la polémica no ha perdido vigencia.

El objetivo de esta investigación no es otro que reflexionar sobre los orígenes y la evolución del Sector Público Empresarial Español, con el propósito de comprender y situar en sus justos términos la situación que afronta en la actualidad la empresa pública española.

1. **Concepto y objetivos de la empresa pública**.

La aproximación a un concepto de empresa pública y la enumeración de los motivos que justifican su existencia se convierte en el punto de partida obligado de esta investigación y constituye el origen de los problemas que siempre han acompañado la actividad empresarial del sector público.

La tarea de definir la empresa pública entraña una enorme dificultad que se deriva de su carácter fronterizo y ambiguo. Se trata de un tema que no ha recibido una respuesta única en la literatura económica, sino que se adoptan múltiples criterios a la hora de delimitar su contenido. Esta falta de unanimidad no es más que el reflejo de la especial situación que ocupa este agente dentro de la economía. Su campo de actuación se sitúa en la

difusa y cada vez más flexible frontera entre lo público y lo privado. La empresa pública se configura como una zona de confluencia donde se mezclan el principio de autoridad, propio de las Administraciones Públicas, y el principio de mercado, característico de la actividad empresarial. De este modo, en el seno de esta organización se reproduce, a pequeña escala, el viejo e inacabado debate entre las dos formas alternativas de asignación de recursos (el mercado y la autoridad) y la combinación adecuada del reparto de competencias entre ellas. Por ello, tras un breve recorrido por los múltiples esfuerzos realizados para enunciar definiciones coherentes y precisas (aportadas tanto por los estudiosos del tema como por distintos organismos internacionales) hemos optado por seleccionar un concepto de empresa pública que intenta sintetizar las principales características que reúne la misma. Estos elementos son los siguientes:

- Aspecto empresarial de la actividad desarrollada: La empresa pública es una organización económica cuya actividad consiste, fundamentalmente, en la producción y distribución de bienes y servicios destinados a la venta.

- Necesaria presencia de la Administración: El Sector Público controla la empresa, pudiendo ejercer dicho dominio a través de distintas vías. Este hecho determina que se utilice como instrumento para la consecución de objetivos sociales o "extramercantiles".

Esta noción de empresa pública, quizá excesivamente general y simplificada, nos permite, sin embargo, delimitar el que a nuestro juicio constituye el problema fundamental de la empresa pública. Este reside en que se encuentra sometida, a la vez, a dos exigencias: Atenerse a las reglas del entorno en que opera (el mercado) y cumplir con los fines públicos que se le asignan. Aquí surge la gran dificultad de la empresa pública; puesto que esta dicotomía -y a veces esta contradicción- es inherente a su propia naturaleza. La empresa pública es, en suma, "empresa" y "pública". El fenómeno debe contemplarse en su totalidad, intentando conciliar estos dos principios mediante mecanismos que fomenten la transparencia y un esquema coherente y ordenado de prioridades.

Tras estas consideraciones nos adentramos en una referencia nacional de cuáles son las unidades que delimitan el sector de empresas públicas en España en la actualidad. Para ello acudimos a la Intervención General de la Administración del Estado, órgano encargado de confeccionar las dos publicaciones básicas sobre la empresa pública en España (1). Este organismo adopta el concepto de empresa definido por el Sistema de la Contabilidad Nacional y utiliza el doble criterio de propiedad y/o control para distinguirla de la empresa privada (se

(1) Las "Cuentas de las empresas públicas" y "El Sector Público Empresarial".

consideran empresas públicas aquellas cuya participación pública es igual o superior al 50 por 100 y, además, aquellas sobre las que, sin estar participadas mayoritariamente, se tiene un indiscutible dominio público). El inventario de empresas catalogadas como públicas, atendiendo a este criterio, admite diversas agrupaciones o clasificaciones (según se atienda al sector productivo en el que operan, a su dimensión o a su dependencia institucional, entre otros). Entre todas ellas destaca una clasificación que adopta varios criterios (jurídico-institucional, económico y territorial) para desagregar los distintos agentes y subagentes que componen el colectivo de empresas públicas. De esta forma se distingue, en primer lugar, entre las empresas públicas ligadas a la Administración Territorial y las ligadas a la Administración Central. Esta última se subdivide, a su vez, en Sector Público Empresarial Estatal Financiero y Sector Público Empresarial Estatal no Financiero, en función de la naturaleza de sus actividades. Este último colectivo, en el que se centra nuestro estudio (2), es objeto de una desagregación mayor aplicando un criterio básicamente jurídico-administrativo que considera cuatro categorías: los Servicios Comerciales del Estado, los Organismos Autónomos Comerciales e Industriales, las Sociedades

---

(2) Por su peso específico, por la carencia de datos sobre el Sector Público Empresarial Territorial y el escaso peso relativo del Sector Público Empresarial Estatal Financiero respecto al no Financiero.

Estatales (Entidades de Derecho Público y Sociedades Mercantiles) y las empresas privadas sometidas a controles institucionales (3). El trasvase de empresas entre unas categorías y otras ha sido continuo y parece imponerse la tendencia a dotarlas de formas jurídicas más flexibles que las permitan realizar mejor sus actividades comerciales.

Como ya hemos destacado al definir la empresa pública, uno de los rasgos que la caracterizan es su sometimiento al logro de fines u objetivos no comerciales por estar ligada a la Administración; lo cual nos conduce al estudio de éstos. La lista de objetivos encomendados a la empresa pública es extensísima: ocupar de monopolios naturales, asegurar el control estatal sobre sectores considerados estratégicos, fomentar el desarrollo, coordinar actividades intra e intersectoriales, disciplinar comportamientos anticompetitivos, apoyar a industrias incipientes, sustituir importaciones, redistribuir la renta y la riqueza, incidir sobre el nivel de precios, sobre el nivel de empleo, etc. Es evidente que atender plena y conjuntamente esta multiplicidad de metas resulta imposible; ni siquiera parece factible conjugar unos pocos y, menos aún, pretender simultáneamente que la cuenta de explotación arroje beneficios. La pluralidad de objetivos

---

(3) Esta subdivisión ha sufrido ligeras modificaciones en la última publicación de la IGAE consistentes, básicamente, en añadir una nueva categoría (Otros Entes Públicos) y en agrupar a las empresas privadas controladas por el Estado dentro de las Sociedades Estatales.

marcados, contradictorios entre sí, provoca, sin duda, efectos perniciosos sobre la empresa pública, en concreto: problemas de dirección, de evaluación de resultados o de difuminación de responsabilidades. La empresa pública precisa conocer claramente: 1) cuáles son los objetivos, limitados y convenientemente jerarquizados que se espera alcanzar con su gestión; y 2) cuáles son los costes económicos inherentes al cumplimiento de los objetivos extracomerciales, por los que debería recibir del Estado la correspondiente compensación.

Ahora bien, también debemos tener presente que la empresa pública no es el único instrumento, ni el más idóneo en muchos casos, del que dispone el Sector Público para lograr esos fines. De hecho, la teoría señala la superioridad de instrumentos típicamente distributivos (trasferencias e impuestos) cuando se pretenden objetivos como redistribuir la renta o mantener el empleo, y de los instrumentos de regulación directa si lo que se intenta es defender la competencia. En otros casos, como el apoyo a la industria incipiente o la protección de sectores estratégicos, la intervención mediante la producción directa no es más que una de las alternativas posibles. La cuestión fundamental consiste en elegir el instrumento que maximice la diferencia entre los beneficios y los costes derivados de su aplicación.

2. **Aspectos ilustrativos de la evolución histórica de nuestra empresa pública** (Del siglo XVIII a principios de los 80).

El conocimiento de la propia historia resulta, a nuestro juicio, un ejercicio indispensable que nos aportará lecciones enriquecedoras de cara a comprender y analizar la situación actual del Sector Público Empresarial Español. Sin duda, nos ofrecerá un punto de referencia valiosísimo y privilegiado.

La empresa pública española ha experimentado, desde su debut histórico, desarrollos marcados por oleadas sucesivas de expansión y de recesión en su esfera de actividad. Estos movimientos pendulares han sido, en unos casos, de corta duración y, en otros, ciclos continuos más largos y duraderos. Esta evolución oscilante de la actividad empresarial del Estado está relacionada con la ideología del partido político en el poder, la determinación personal de los dirigentes, las necesidades recaudatorias de la Hacienda, el nivel de desarrollo y organización del país, su relación con el exterior, situaciones de guerra o crisis, así como con toda una extensa relación de causas circunstanciales y diversas.

Los grandes problemas que acosan a la empresa pública se plantean y se repiten de forma ininterrumpida desde sus

inicios: criterios de intervención, eficiencia en la gestión y preponderancia de intereses políticos.

Otro elemento que caracteriza el desarrollo histórico de esta forma de intervención estatal es la fuerte polémica que siempre ha provocado y que nunca la ha abandonado. Esta figura ha suscitado con increíble facilidad la adopción de posiciones radicales y enfrentadas mantenidas por defensores y críticos acérrimos.

Situamos el arranque de la empresa pública en España en el siglo XVIII. Las Compañías Privilegiadas de Comercio y las Reales Fábricas, dos iniciativas mercantilistas, pueden calificarse como los verdaderos antecedentes del sector público empresarial de nuestros días. En ellas ya se detectan los problemas básicos y recurrentes que acompañarán sin descanso a la empresa pública española:

1. Mezcla y conflicto de objetivos. Se les confió el logro de objetivos dispares y, a veces, incluso contradictorios. Así, con estos prototipos de empresa pública se perseguía fomentar el desarrollo de la industria nacional, mejorar la comercialización de nuestras producciones, aumentar las relaciones comerciales entre España y sus colonias, satisfacer necesidades suntuarias, robustecer la industria defensiva asegurando la potencia militar del Estado, reducir la dependencia del extranjero en la producción industrial y mejorar la balanza comercial.

Esta profusión de fines confundió desde el principio el propósito de esta figura y generó consecuencias nefastas en su gestión.

2. Superprotección. Estas iniciativas nacieron y se desarrollaron superprotegidas, a espaldas de la competencia. No se tuvieron en cuenta ni los costes de producción ni la eficiencia económica (integración vertical muy costosa, desacertado emplazamiento, baja productividad, elevado nivel de salarios, ...) lo que desembocó en déficits crecientes que se cubrían con continuas subvenciones estatales.

3. El Estado como único responsable del proceso. La Corona desempeña un papel clave, hasta el punto de que se convierte en el eje central y casi exclusivo de la reactivación económica. Esta concepción mercantilista olvida la realidad española del momento caracterizada por la inexistencia de una plataforma burguesa que generalizara estos intentos aislados.

4. Primacía de los intereses políticos sobre los económicos. Los criterios de gestión se regían por las órdenes de los burócratas y no por la rentabilidad económica. Esto les hacía caer en los males del reglamentismo y la burocratización. El espíritu de empresa se sustituyó por la burocracia.

El fracaso de las medidas mercantilistas unido al predominio del pensamiento liberal marcaron un periodo de

retroceso de la actividad pública empresarial durante el siglo XIX. Las conclusiones básicas que conviene retener sobre el comportamiento de la empresa pública durante esta etapa son las siguientes:

1. El espíritu liberal se manifestó combatiendo firmemente la empresa pública no sólo por su convencimiento de la superioridad de la empresa privada, sino también por la carencia de recursos financieros del Estado para seguir manteniendo estas explotaciones. El peso de este segundo factor se imponía en muchos casos a la mera elección técnica entre modalidades alternativas de administración (el caso de los yacimientos mineros es un buen ejemplo).

Esta línea liberalizadora hace que se prodiguen, como figuras protagonistas de la época, la concesión administrativa, el arrendamiento y la venta de bienes y propiedades públicas. El balance de esta opción no fue muy positivo. En el caso de los arrendamientos y las concesiones, la gestión privada no se caracterizó, en ninguno de los servicios en que se aplicaron (ferrocarril, minería, canales, ...), ni por su eficiencia, ni por sus buenas prestaciones, ni por unos precios más accesibles. Muy al contrario, se evidenciaba el intento de obtener ganancias rápidas, la falta de inversión y, cuando el control por parte de la Hacienda era menor, se tendía a realizar fraudes, así como a esquilmar y desperdiciar las propiedades públicas por parte de los arrendatarios y concesionarios. Esta situación pone de manifiesto que no

basta, para conseguir una prestación eficiente de servicios, con que éstos se pongan en manos privadas, sino que es indispensable la existencia de un marco adecuado que permita, como condición fundamental, acabar con la situación monopolística de que se pudiera disfrutar, así como una correcta especificación y evaluación de la actividad, si se quieren conseguir los efectos deseados. Del mismo modo, las ventas constituyeron un mal negocio para la Real Hacienda que entregaba su patrimonio a bajo precio para, a veces, comprarlo después a un precio muy superior. La existencia de razones políticas no era ajena a la realización de estas desventajosas operaciones; en muchos casos, no suponían más que compensaciones indirectas del Estado a sus prestamistas o reflejaban el interés político de favorecer determinadas producciones privadas.

2. A pesar de la ideología liberal, la empresa pública subsistió e incluso mantuvo un importante y específico espacio propio. Este instrumento continuó en algunas actividades (industrias militares, explotaciones mineras y montes) y, lo que es más significativo, se constituyeron nuevos servicios y empresas públicas (correos y telégrafos, monopolio de fósforos, loterías, ...). Estas situaciones revelan tanto posibles fallos de mercado como necesidades recaudatorias por parte del Estado que, incluso en una etapa liberal, dieron lugar a un campo propio para la actividad empresarial pública.

Con el comienzo del siglo XX se inauguró una amplia fase de relanzamiento del papel de la empresa pública dentro de la economía nacional. Este vino auspiciado, en primer término, por la filosofía de intervencionismo corporativista que se mantiene durante la dictadura de Primo de Rivera. En estos años se fomentó la participación de la empresa pública en el terreno de las obras públicas (con las Confederaciones Hidrográficas como pieza estelar) y en los servicios de transporte (se adquirió un control sustancial sobre el ferrocarril y se empezó a esbozar la nacionalización del transporte aéreo). Pero el acontecimiento empresarial más importante de esta etapa fue el establecimiento del monopolio de petróleo y sus derivados, y la adjudicación de su administración a CAMPSA.

La empresa pública ve consolidado y reforzado su peso en la economía con el régimen que se instaura en el poder tras la guerra civil. La necesidad de reconstruir el país combinada con los postulados autarquistas que guiaron nuestra economía, entre 1939 y 1959, dieron lugar al nacimiento y a la consagración de la intervención del Estado en la economía a través de la empresa pública con la creación del INI. El nacimiento de este organismo supuso la asunción por parte del Estado de un intenso papel dentro de las actividades productivas: adoptando una actitud activa en el desarrollo industrial de España y realizando funciones aún más amplias de las que tradicionalmente había

desarrollado.

De nuevo se incurre en errores similares a los cometidos por el intervencionismo de corte mercantilista del siglo XVIII, a saber:

1. Asignación de pluralidad de fines, mal definidos y frecuentemente contradictorios.

2. Concepción del proceso industrializador como un proceso de crecimiento "hacia adentro", mediante la reserva del mercado interno a la producción nacional y la sustitución de importaciones a través de una política proteccionista y al margen de la competencia. En concreto, al INI se le encargó de una industrialización a ultranza, a cualquier precio que lograse el autoabastecimiento de materias primas y de bienes intermedios sin tener en cuenta los elevados costes o la baja rentabilidad.

3. El Estado se convirtió en el único garante de la opción de desarrollo.

4. Superposición de los intereses políticos a los económicos.

La recesión de la filosofía autárquica y la apertura de la economía española hacia el exterior, que se enmarca entre 1959 y 1975, genera un nuevo viraje en la concepción de la empresa pública. En la delimitación del nuevo papel encomendado a la empresa pública se sustituía, dentro del mismo régimen, la doctrina que asignaba al Estado

empresario el papel de motor del desarrollo industrial por el principio de subsidiariedad. Ahora, la empresa pública sólo debía acometer aquellas actividades abandonadas por el sector privado. Con este nuevo cometido se produce una pérdida del protagonismo y del ritmo de expansión del Sector Público Empresarial, y se inicia la incorporación de empresas privadas en dificultades o en quiebra.

La irrupción de la crisis económica, de marcado carácter industrial, delineó una nueva situación para la empresa pública en la que se pusieron de manifiesto sus fragilidades y en la que se le asignó un nuevo papel: contribuir a la transición política. La especial intensidad con que la empresa pública vivió la crisis económica es el resultado de dos factores yuxtapuestos:

1. El Sector Público Empresarial estaba asentado en los sectores industriales de demanda débil o en recesión (siderúrgico, construcción naval, textil, ...). Se trata de sectores hipercríticos que padecían una crisis, dentro de la crisis económica general. Aunque las circunstancias exigían un proceso de adaptación al nuevo entorno técnico-económico, esta reestructuración no se llevó a cabo, y la tan necesaria reconversión se "congeló" hasta 1983.

2. Las autoridades económicas encomendaron a la empresa pública un papel anticíclico para intentar compensar y mitigar los efectos de las crisis industrial. La empresa pública emprendió una "huida hacia adelante" que

se evidencia con la mera observación del crecimiento de sus niveles de inversión y empleo sobre el total nacional durante este periodo. Dentro de esta estrategia de crecimiento destaca como factor singular más significativo la expansión "cancerígena" de la empresa pública mediante la absorción de empresas privadas en crisis situadas en los más variados y variopintos sectores de la actividad económica. Frente a la crisis que padecían estas empresas, las operaciones de "salvamento" no intentaron solucionar el problema mediante la adopción de medidas de saneamiento y reestructuración que acabaran con la caótica situación. La Administración únicamente instrumentó una política de apoyo y sostenimiento de las mismas que sólo sirvió para alargar su agonía y para realizar una vasta operación redistributiva sin una finalidad clara.

La explicación de esta actitud ante los problemas económicos que surgieron hay que buscarla en las especiales circunstancias que vivía nuestro país en esos momentos. En España, la crisis coincidió con la transición política más importante de los últimos 40 años y, de ahí, que los sucesivos gobiernos, frente a la necesidad de resolver problemas políticos e industriales, juzgaran oportuno actuar con más énfasis en el frente político que en el frente económico. Por tanto, las medidas de política empresarial pública que se adoptaron en esta fase y que desde un punto de vista estrictamente económico cabe

calificar de inapropiadas e, incluso irracionales, puede que estén justificadas por haber posibilitado la consecución de determinados objetivos extraeconómicos, como la eliminación de una conflictividad social que pusiera en peligro el proceso de transición política.

Tampoco conviene olvidar, al explicar la conducta de las empresas públicas ante la crisis, que sus particularidades organizativas (estructuras burocratizadas y centralizadas, estatutos rígidos, ...) las habían dotado de una rigidez y un inmovilismo que las convirtió en estructuras fijas con escasa capacidad para anticiparse e introducir los cambios y ajustes que requerían las nuevas condiciones económicas.

La conjunción de estos factores desencadenó un proceso de necesidades de financiación crecientes que pasaron de 173.495,7 millones de pesetas en 1975 a 532.923,6 millones de pesetas en 1981.

De lo expuesto hasta el momento se deduce que el avance de la empresa pública en España no ha respondido a una política ordenada y coherente, sino que el Sector Público Empresarial se ha ido conformando, a lo largo de un proceso dilatado en el tiempo, como fruto de las múltiples, variadas y renovadas exigencias para las que se le ha requerido.

Los elevados déficits en que incurrió esta figura son presentados, por unos, como muestra de su ineficiencia y el resultado del sostenimiento artificial de actividades económicas poco rentables o incapaces de ajustar flexiblemente su comportamiento a las nuevas exigencias del mercado; y, por otros, como consecuencia del intento de lograr objetivos extraeconómicos.

Partiendo de las limitaciones que presenta este instrumento para cumplir el amplio catálogo de funciones impuestas, la pregunta esencial que hay que plantear es cuáles son los criterios de intervención relevantes o cuáles deberían serlo, puesto que la evaluación de la intervención a través de la empresa pública se hace difícil cuando hay múltiples objetivos, formulados imprecisamente y frecuentemente contradictorios. El Sector Público Empresarial Español estaba necesitado de un proceso de racionalización; resultaba obligado después de un recorrido tan intenso (sin una funcionalidad predeterminada), reflexionar y poner orden; puesto que sería mucha casualidad que el puro azar hubiera conducido a una organización idónea.

3. Estrategias actuales en torno a la empresa pública: Reestructuración y privatización.

A principios de 1983 nos encontramos con que el Sector

Público Empresarial se enfrenta a una crisis profunda: sufría una situación de pérdidas crecientes, baja productividad, excedentes de plantilla y fuerte desequilibrio financiero. Para atajar esta situación se delimitaron las líneas de actuación que han regido su comportamiento en los últimos 10 años. La adopción de estas medidas se vio favorecida:

a) por la fuerte necesidad de financiación del Sector Público, que no podía seguir manteniendo una actividad empresarial con déficits crecientes. Tras una etapa caracterizada por los abultados resultados negativos, el beneficio aparece como criterio de referencia básico pues, cuando las necesidades financieras agobian, los demás criterios de política económica y/o rentabilidad social tienden a relegarse. En otras palabras, en ese momento, había sonado el "timbal" de la eficiencia y nadie reclamaba los temas redistributivos ni la equidad; la eficiencia aparece como objetivo prioritario; y

b) por el clima intelectual imperante caracterizado por la reafirmación de las fuerzas del mercado y favorable a la reducción de la intervención del Sector Público en la economía.

La estrategia planteada en España para abordar el problema ha consistido en la adopción de una serie de medidas dirigidas a la reestructuración de la empresa pública (mediante el saneamiento de su estructura fi-

nanciera, la mejora de su rentabilidad económica y una reordenación organizativa) y a la privatización.

Las medidas y los resultados obtenidos por cada una de estas estrategias pueden sintetizarse en los siguientes términos:

A.- Reestructuración

A.1. **Saneamiento.** A lo largo del periodo 1983-1988 la empresa pública se ha caracterizado, desde la perspectiva de la financiación, por una reestructuración financiera puesta de manifiesto en una reducción de su nivel de endeudamiento y un fuerte esfuerzo de capitalización (reflejado en el aumento del capital social y del patrimonio neto); el incremento de los recursos propios ha sido consecuencia del mayor volumen de recursos generados por las empresas, fruto de los procesos de recuperación económica; éstos recursos se han destinado en gran medida a la autofinanciación, lo que ha implicado una menor dependencia de los recursos ajenos (fundamentalmente bancarios). Desde la perspectiva de los resultados, la empresa pública ha conseguido una notable mejora de los mismos, producto en gran medida de una adecuada respuesta a las favorables coyunturas nacional e internacional. Otros factores que han contribuido a la mejora de los resultados son el crecimiento moderado de los salarios y la reducción de los gastos financieros, debido a la mejora de la estructura financiera y a la reducción de los tipos de

interés del mercado. En conjunto se ha logrado una mejora sustancial de la rentabilidad económica de la empresa pública, que parecía condenada a soportar pérdidas crecientes. No cabe pasar por alto, aunque su constatación no empaña una valoración positiva, que la rentabilidad económica de la empresa pública es aún incapaz de remunerar los recursos ajenos utilizados, lo que justifica la necesidad de profundizar en las políticas de saneamiento, al margen de la bonanza de las coyunturas.

A.2. **Reordenación.** La reorganización formal del Sector Público Empresarial se ha plasmado en las siguientes medidas básicas:

. Política de descentralización por sectores de actividad llevada a cabo a través de la definición de subgrupos industriales de índole sectorial (subholdings) y empresas cabecera. De este modo, se articulan, con el consiguiente efecto en cuanto al aprovechamiento de recursos y generación de sinergias, las unidades de negocio concurrentes en las mismas líneas de actividad (energía eléctrica, aluminio, electrónica, siderurgia, hidrocarburos, ...). Este proceso ha sido particularmente intenso en el INI y en el INH.

. Intercambio de participaciones dentro del propio sector público.

. Liquidación de empresas inviables, muchas de ellas sin actividad desde hacía tiempo.

. Flexibilización de las formas jurídicas y de los estatutos de distintas empresas públicas.

B. Privatización

Las notas que caracterizan el proceso privatizador en España en los últimos años son las siguientes:

- Se ha realizado sin un programa explícito previo que contemplase sus elementos básicos (los objetivos, las compañías candidatas, el calendario, los métodos, el destino de los recursos obtenidos, etc.).

- Ha tenido una dimensión reducida. No amenaza el peso del Sector Público Empresarial en España, aunque éste se haya reducido. No obstante, todo parece indicar que el proceso no ha concluido.

- Las decisiones adoptadas no responden a imperativos políticos ni ideológicos, sino a criterios de racionalidad industrial y financiera, según aseguran los responsables políticos.

- El proceso se ha visto empujado por la concurrencia de distintos factores:

a) Problemas presupuestarios concretados en la imperiosa necesidad de reducir el déficit público. La venta de activos públicos se contempla como una forma de captar recursos financieros que complementen los ingresos del Sector Público y de reducir los gastos vía subvenciones de explotación y transferencias de capital. Estas expectativas gubernamentales de obtener ganancias financieras de la

privatización se ven limitadas por los siguientes factores: 1) la venta de empresas rentables únicamente constituye una modificación del perfil temporal de generación de recursos financieros, puesto que anticipa una parte del flujo futuro de ingresos (dividendos); 2) buena parte de las empresas privatizadas han sido objeto de saneamiento financiero y productivo con el consiguiente requerimiento de cuantías importantes de fondos públicos.

b) La racionalidad impide la permanencia en el sector público empresarial de empresas que habían sido creadas en respuesta a necesidades que han perdido su vigencia y su sentido en la actualidad. Era necesaria una clarificación de objetivos y una reestructuración.

c) La adhesión de España a la CEE y las expectativas creadas por la cercanía del Mercado Unico Europeo.

e) La globalización e internacionalización creciente de los mercados.

- Los métodos adoptados se adaptan a cada situación concreta y abarcan una amplia gama que comprende la venta total, la venta parcial, la desregulación y las alianzas estratégicas.

- La estrategia acometida en un principio se limitaba a deshacerse, previo saneamiento, de empresas poco significativas y en situación deficitaria, previo saneamiento (Viajes Marsans, IGFISA, Oesa, ...). A medida que se avanza en el proceso, la práctica ha optado por considerar candidatas a la privatización compañías

importantes con beneficios o expectativas de obtenerlos (REPSOL, ENDESA, ...). Quizá porque sólo éstas últimas resultan atractivas para el sector privado y porque la experiencia parece confirmar que cuando las empresas privatizadas se enfrentan a serias dificultades se piensa que el Sector Público debe hacerse cargo, de nuevo, del problema (casos de Imepiel, Intelhorce y Fesa-Enfersa).

- Las medidas de privatización parcial emprendidas por los gestores españoles han pretendido: a) diversificar las fuentes de financiación (las salidas a Bolsa facilitan la captación de fondos alternativos en el mercado de renta variable, disminuyendo así las posibles exigencias futuras de aportaciones de capital por parte del Sector Público), b) disciplinar la gestión mediante la presencia de accionistas privados, c) desarrollar e internacionalizar los mercados de capitales fomentando la participación de los pequeños ahorradores y aliviando la presión ejercida sobre la demanda nacional mediante la inclusión de tramos internacionales.

- Peso importante de la colocación extranjera en la oferta pública de acciones. Este punto ha sido objeto de controversia, puesto que se contempla como un peligro de cara a preservar el control sobre posiciones vitales para la economía y, además, puede representar una pérdida de riqueza nacional si los activos vendidos se infravaloran.

La adopción de esta doble estrategia (reestructuración

y privatización) presenta su aspecto más positivo en la medida en que colabora a la introducción de criterios de racionalidad en la empresa pública (estructura económica y financiera equilibrada, clarificación de objetivos, salida de la empresa pública de sectores donde no tiene sentido, mayor competitividad, ...). Ahora bien, la privatización no puede contemplarse como la receta mágica que resuelve todos los problemas ni como un objetivo en sí mismo (4). Baste recordar las limitaciones de dos de las ventajas que con más énfasis esgrimen sus defensores:

- Se pronostica que la privatización "per se" logrará mejorar la eficiencia económica mediante la introducción de la disciplina del sector privado (5), pero esta afirmación requiere un análisis cuidadoso. No cabe duda que la privatización puede ser una solución apropiada allí donde los mercados funcionan perfectamente y bajo condiciones competitivas. El conflicto se plantea en aquellas áreas donde el mercado no funciona bien. La privatización comportará ganancias de eficiencia si, a través de ella, se logra mejorar las condiciones competitivas. Luego, el simple cambio de titularidad no es

(4) Sobre las restricciones de la privatización, tanto a través de la venta como de la concesión o el arrendamiento, conviene tener presente la experiencia española del siglo XIX.

(5) Este planteamiento descansa sobre la creencia generalizada de que la empresa pública es menos eficiente que la privada. Como hemos comprobado a lo largo de esta investigación, los estudios empíricos realizados no permiten mantener una generalización tan sencilla.

suficiente porque empresas privadas preservadas de la competencia presentarían el mismo tipo de ineficiencia. El elemento determinante no es la titularidad de la empresa, sino que ésta desarrolle su actividad bajo un esquema competitivo. De hecho, las firmas privadas que no se enfrentan a la competencia no actúan mejor que las empresas públicas. El caso paradigmático es la existencia de monopolios. Si el monopolio es resultado de restricciones normativas, la solución típica es la desregulación (6). Si se trata de un monopolio natural, la competencia por el monopolio a través de la concesión puede ser la solución siempre que la especificación y renovación de los contratos sea relativamente sencilla.

- El argumento que presenta la privatización como la solución a los problemas presupuestarios del Sector Público (elevadas necesidades de financiación) tampoco está exento de matices. Las ganancias o pérdidas de la venta dependen básicamente de si el precio pagado es superior o inferior al valor presente de los futuros beneficios del activo. Así, la cuestión crítica es si los activos se han vendido a un precio que suponga, para los compradores, un descuento o con un premio sobre su valor (7).

4. Análisis cuantitativo de la empresa pública.

(6) Acompañada de ayudas e incentivos para que emerja la competencia, dada la posición ventajosa con que arranca la firma establecida.

(7) La experiencia parece apuntar hacia el último caso.

Con objeto de conocer tanto la composición sectorial de la empresa pública española como su importancia dentro de la economía hemos elaborado para el periodo 1970-1988 unas series por sectores productivos de los agregados más significativos: la producción de bienes y servicios, el valor añadido bruto a precios de mercado, la formación bruta de capital fijo, la remuneración de los asalariados, el excedente bruto de explotación, las subvenciones de explotación y las transferencias de capital (8). El proceso de obtención de series homogéneas y coherentes ha debido superar distintos problemas empíricos, entre los que destaca la existencia de doscriterios de desagregación diferentes: la clasificación tradicional, hasta 1984, y, a partir de esa fecha, la clasificación de 43 sectores productivos (R-44). Cada clasificación maneja criterios y tiene objetivos diferentes que son imposibles de relacionar en primera instancia de forma biunívoca. La configuración de una correspondencia entre todos los componentes de cada clasificación ha sido la solución adoptada, puesto que es la que generalmente se utiliza para resolver problemas de correlacionar clasificaciones.

Para cada una de las magnitudes consideradas se han elaborado cuatro cuadros diferentes (Valores absolutos para

---

(8) La fuente estadística básica son las "Cuentas de las Empresas Públicas" (CEP) que regularmente publica la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

el total de empresas públicas y para cada sector, participaciones relativas, tasas de variación y participación de la empresa pública en el total nacional, tanto en conjunto como por sectores productivos (9)). El análisis de la información contenida en estos cuadros nos permite constatar lo siguiente:

1. Aunque la empresa pública española está presente en casi todos los sectores productivos se encuentra enclavada fundamentalmente en diez de ellos: petróleo crudo, gas natural y productos petrolíferos (04), energía eléctrica, gas, vapor y agua (05), minerales y metales no férreos, excepto radioactivos (06), vehículos automóviles y motores (13), productos del tabaco (19), comercio (28), transporte interior (30), transporte marítimo y aéreo (31), actividades anexas a los transportes (32), y comunicaciones (33). Estos sectores suponen el 80 por 100 del total y, entre ellos, destacan por su mayor peso específico energía eléctrica, vapor y agua, y telecomunicaciones. Los sectores más representativos, por tanto, son aquellos vinculados a la producción de energía (el alto grado de intervención pública en esta rama estaría fundado en su consideración como sector estratégico de la economía) y aquellos que desarrollan su actividad en régimen monopolístico o cuasi-monopolístico (Comunicaciones (Telefónica), productos del tabaco (Tabacalera), transporte marítimo y aéreo,

(9) Para algunas variables no ha sido posible facilitar este cuadro por falta de información a nivel nacional.

principalmente).

Dentro de este grupo se observa que mientras unos van ganando participación a lo largo de los 18 años analizados (05 y 33), otros registran la evolución contraria (04, 06, 13, 30 y 31).

2. El intento de determinar la importancia de la empresa pública dentro de la economía nacional, conduce a la localización de dos etapas diferenciadas. A lo largo de la primera, que se extiende desde 1970 hasta 1984, el sector público prácticamente duplica su participación en cada una de las variables consideradas; al final de ese periodo representa el 10,4 por 100 de la producción de bienes y servicios, el 9,2 por 100 en el Valor Añadido Bruto a precios de mercado, el 15 por 100 de la Formación Bruta de Capital Fijo, el 9,5 por 100 de la Remuneración de los Asalariados y el 6,8 por 100 del Excedente Bruto de Explotación. Este despegue de la figura del Estado empresario, que se produce de forma más acusada durante la crisis económica, finaliza en el año 1985. Esta fecha marca el inicio de un claro descenso de la participación de la empresa pública en todos y cada uno de los agregados, como fruto de la recuperación económica que se inicia en estas fechas y de los reajustes y privatizaciones que se llevan a cabo en aquélla. Así, esta figura supone en 1988 el 8 por 100 de la producción de bienes y servicios, el 7,9 por 100

del Valor Añadido Bruto a precios de mercado, el 9,2 por 100 de la Formación Bruta de Capital Fijo, el 7,8 por 100 de la Remuneración de los Asalariados y el 5,6 por 100 del Excedente Bruto de Explotación. En ambos periodos se observa que la empresa pública ostenta mayor protagonismo en cuanto a la actividad inversora.

Descendiendo a examinar en detalle cuáles son los sectores productivos donde la empresa pública tiene mayor peso específico dentro de la economía nacional, se evidencia una unanimidad total entre las distintas magnitudes analizadas y, además, estos sectores coinciden casi plenamente con los que anteriormente determinaban la estructura básica del Sector Público Empresarial. Unicamente se añaden dos sectores que no eran significativos en la estructura porcentual de la empresa pública (hulla, lignito, aglomerados y briquetas (02 y 03) y otro material de transporte (14)). No figuran, entre ellos, los sectores productivos tabaco, comercio y comunicaciones puesto que las diferencias metodológicas entre la Contabilidad Nacional y las CEP dificultan su comparación.

La importancia de la empresa pública en cada uno de esos sectores productivos se ha visto sometida a importantes modificaciones a lo largo del periodo de referencia. Mientras los sectores energía eléctrica, gas,

vapor y agua (05), minerales y metales férreos y no férreos, excepto radioactivos (06), transporte marítimo y aéreo (31), y actividades anexas a los transportes (32) avanzan en su participación; los sectores petróleo crudo (04) y transporte interior (30) experimentan un retroceso. Por último, los sectores hulla, lignitos, aglomerados y briquetas (02 y 03), vehículos automóviles y motores (13), y otro material de transporte (14), tras una fase ascendente que termina a principios de los 80, ven disminuir la importancia de la empresa pública.

3. La dependencia presupuestaria de la empresa pública, expresada por las subvenciones de explotación y las transferencias de capital que recibe, se concentra en un grupo de sectores muy concreto. El gran beneficiario de las subvenciones de explotación es el transporte interior (30), seguido a gran distancia por el comercio (28) (que ve drásticamente reducida su participación en los últimos años) y la hulla, lignito, aglomerados y briquetas y extracción (02 y 03). Las transferencias de capital a empresas públicas se limitan, así mismo, a un grupo muy reducido de sectores; aunque destaca, en este caso, la fuerte oscilación de su participación relativa. Los principales destinatarios son los sectores: transporte interior (30), servicios prestados a empresas (35) y construcción e ingeniería civil (26).

5. **Nuevas perspectivas para la empresa pública: el marco comunitario y el desafío del Mercado Unico**.

El ingreso de España en la Comunidad Económica Europea, la creación del mercado interior y el proceso de construcción de la Unión Económica y Monetaria han alterado de forma radical el escenario en el que se mueven los distintos agentes económicos y en el que tendrán que tomar sus decisiones. Las implicaciones son de tal envergadura que cualquier reflexión sobre el futuro de la empresa pública debe realizarse, necesariamente, bajo esta perspectiva.

La construcción de la nueva Europa implica la primacía del interés comunitario general sobre los intereses nacionales (de los distintos Estados miembros) y parece haberse optado por una postura que identifica la consecución de la Unión Económica y Monetaria con la de un capitalismo de grandes unidades con una regulación puramente concurrencial. Las consecuencias básicas que se derivarán del nuevo contexto en el que desarrollará su actividad la empresa pública son las siguientes:

1. Consecuencias generales. La construcción del Mercado Unico supone la instauración de un amplio espacio económico donde circularán libremente mercancías, servicios y factores de producción. En él la explotación de economías de escala y el desarrollo de sinergias constituirá una

fuente esencial de ganancias, lo cual sitúa a las empresas, tanto públicas como privadas, en un complejo proceso de competencia, crecimiento y concentración. Con objeto de adaptarse a este nuevo entorno, las empresas públicas han realizado fusiones, alianzas y adquisiciones transnacionales en multitud de sectores para alcanzar la "talla crítica" que les confiera una posición suficientemente competitiva en el mercado. En la medida en que la competencia en los mercados globalizados se establezca entre empresas europeas y no europeas, la empresa pública puede ser uno de los instrumentos que permitan conservar en manos europeas industrias estratégicas.

2. Consecuencias específicas. La normativa comunitaria hace referencia a la igualdad de tratamiento entre empresas públicas y empresas privadas. Esto justifica, por un lado, la sumisión de ambas a las reglas de la competencia y, por otro, implica la adopción de medidas de control suplementarias y crecientes para las empresas públicas, derivadas de la actitud de sospecha sistemática bajo la que parece contemplarlas la Comisión.

Esta sumisión de la empresa pública a las limitaciones impuestas por la Comunidad puede suponer:

a) Pérdida de legitimidad de la empresa pública. La Comisión está optando por un concepto de empresa pública que supone una identificación de ésta con la privada (tanto

en lo que se refiere a objetivos como a restricciones económicas y financieras), puesto que su preocupación permanente es conseguir que la empresa pública no sea para el Estado un medio de llevar a cabo una política diferente a la que le dictaría un mercado competitivo. Este planteamiento supone asumir que no conviene introducir la política en actividades comerciales o mercantiles. Bajo esta perspectiva ¿por qué conservar las empresas públicas si su punto de diferencia esencial con la empresa privada radica en su dimensión social y en la persecución de objetivos "extracomerciales"?

b) El desarrollo de controles cada vez más frecuentes y estrictos sobre la empresa, por parte de la Comunidad, puede acarrear dos efectos de signo bien distinto:

- Un indiscutible efecto positivo materializado en el hecho de que esta situación forzará a una mayor autodisciplina por parte del Sector Público; en el sentido de que supondrá una clarificación y reducción de sus exigencias a la empresa pública con la consiguiente mejora en su capacidad competitiva. Esta clarificación y simplificación de sus objetivos resulta especialmente positiva en un contexto en el que es indispensable, dadas las perspectivas de reestructuración que conlleva el Mercado Unico, identificar con precisión los grandes objetivos y los medios elegidos para alcanzarlos.

- El efecto negativo surgiría cuando ese control se conciba de una forma discriminatoria y penalizadora para la

empresa pública, por considerarla sospechosa de infringir las leyes competitivas por naturaleza. Esta actitud se convertiría entonces en un obstáculo a su competitividad, puesto que la multiplicación de las formalidades y obligaciones exigidas podrían acabar con su lógica empresarial. La Comunidad incurriría, entonces, en la contradicción de reforzar las exigencias reglamentarias en nombre de la libre competencia.

La indeterminación de la normativa comunitaria sobre la coexistencia entre el sector público y el sector privado plantea que el porvenir del Sector Público, en general, y de la empresa pública, en concreto, no está decidido.

La concepción del proyecto europeo como ellogro de un mercado ampliado donde sólo reine la competencia parece poner en duda como mínimo la permanencia de la empresa pública como tal: ¿qué sentido tendría en ese contexto? Ante este planteamiento convendría no olvidar que la política de competencia no es la panacea de todos los problemas y que no debe realizarse con independencia absoluta de la consecución de otros objetivos primordiales de la Comunidad.

El reforzamiento de la competitividad en el mercado unificado puede ser considerado como uno de los objetivos cruciales, pero también debemos considerar la implantación

de programas de solidaridad a nivel europeo para contrarrestar los desequilibrios sociales y territoriales que previsiblemente generará una política más competitiva.

La creencia de que de un mercado sin restricciones puede conducirnos al mejor de los mundos posibles es tan inocente como la esperanza de que donde se supriman los mercados, la sobrehumana altruidad de los reguladores puede alcanzar el mismo resultado. La realidad es que ambos, los fallos del mercado y los de la regulación, son endémicos en la economías modernas. El problema no consiste en apoyar uno a expensas del otro o argüir sobre cuál de ellos es más importante. Por el contrario, lo mejor es poner en claro los tipos de ineficiencias que pueden surgir de los mercados y los tipos de medidas que los gobiernos pueden tomar para corregirlas y desarrollar instituciones aptas para superar los fallos del mercado y evitar, o minimizar la dimensión, de los fallos de la intervención pública. Mantener que la mejor política económica la hace, por sí solo, el mercado, supone negar la existencia de intereses supraindividuales.

Desde una perspectiva más ambiciosa que busque la realización de una verdadera identidad europea, se necesita una reestructuración de la economía europea que contará como elemento adicional al juego de la libre competencia, con una definición del interés general comunitario que

integre consideraciones de "solidaridad no comercial". Este planteamiento requerirá, entre otras medidas, la aplicación de una política industrial bien definida y concertada entre los distintos países miembros en aras a la consecución de un sistema productivo europeo integrado capaz de competir con los grandes polos económicos (Japón y Estados Unidos). Quizá, dentro de esta perspectiva, la empresa pública europea podría contribuir al logro del interés comunitario general. El nuevo papel de la empresa pública, que ya no podría considerarse dentro de un marco nacional, radicaría en servir de instrumento para la aproximación y la integración intracomunitaria, aprovechando las ventajas que poseen (10).

El rol de la empresa pública, como instrumento al servicio del Mercado Unico, no la contemplaría como un elemento exógeno al mercado competitivo, sino como una parte integrada y funcional del mismo. La empresa pública aceptará las reglas operativas del Mercado Unico, adoptando una gestión conforme a las exigencias comunitarias, y, simultáneamente, se pondrá al servicio de la mejora del interés económico y social. Este instrumento se utilizará cuando se considere el idóneo para compensar las

---

(10) Presencia en sectores estratégicos y/o de tecnología avanzada, considerable dimensión, posibilidades para realizar alianzas con grupos europeos públicos o privados, etc.).

imperfecciones del mercado (11).

La formulación de la nueva noción de empresa pública que emergerá gradualmente en este contexto europeo (12) podría caracterizarse por las siguientes notas:

1. Mayor independencia de la empresa pública respecto de la Administración. Las empresas públicas deben estar dotadas de mayor flexibilidad acercando su marco operativo al de las empresas privadas. Los controles públicos sólo deben estar presentes en la fijación de sus objetivos a medio y largo plazo, y en un análisis posterior del grado de consecución de los mismos con una interferencia mínima de la Administración.

2. Definición clara y precisa de cuáles son los objetivos concretos marcados a la empresa pública, así como sus prioridades; distinguiendo claramente entre los mercantiles y los no mercantiles. Esto permitirá adoptar criterios de rentabilidad que aseguren un excedente siempre que sea posible. Se operaría de esta forma con el mínimo coste y se establecería de forma totalmente independiente cuál es el coste de las actividades no comerciales acordadas.

---

(11) Las acusaciones sobre las disfunciones que ha provocado no pueden conducirnos a negar su utilidad, lo que debemos hacer es, a partir de la experiencia acumulada, intentar minimizarlas.

(12) Caracterizado por límites nuevos y cada vez más flexibles entre Sector Público y sector privado, formas legales cada vez más complejas, y propósitos nuevos y cada vez más fluctuantes.

imperfecciones del mercado (11).

La formulación de la nueva noción de empresa pública que emergerá gradualmente en este contexto europeo (12) podría caracterizarse por las siguientes notas:

1. Mayor independencia de la empresa pública respecto de la Administración. Las empresas públicas deben estar dotadas de mayor flexibilidad acercando su marco operativo al de las empresas privadas. Los controles públicos sólo deben estar presentes en la fijación de sus objetivos a medio y largo plazo, y en un análisis posterior del grado de consecución de los mismos con una interferencia mínima de la Administración.

2. Definición clara y precisa de cuáles son los objetivos concretos marcados a la empresa pública, así como sus prioridades; distinguiendo claramente entre los mercantiles y los no mercantiles. Esto permitirá adoptar criterios de rentabilidad que aseguren un excedente siempre que sea posible. Se operaría de esta forma con el mínimo coste y se establecería de forma totalmente independiente cuál es el coste de las actividades no comerciales acordadas.

---

(11) Las acusaciones sobre las disfunciones que ha provocado no pueden conducirnos a negar su utilidad, lo que debemos hacer es, a partir de la experiencia acumulada, intentar minimizarlas.

(12) Caracterizado por límites nuevos y cada vez más flexibles entre Sector Público y sector privado, formas legales cada vez más complejas, y propósitos nuevos y cada vez más fluctuantes.

3. Se intensificará la utilización de la empresa pública como instrumento favorecedor del desarrollo económico (13) y de las iniciativas comunitarias de cooperación y/o integración entre empresas de los Estados miembros, abandonando su función tradicional de "absorción de choques sociales" (mantenimiento del nivel de empleo o del nivel de renta) tarea para la que otros instrumentos se perfilan más aptos.

Por tanto, la formulación y la definición precisa de cuál es el papel que debe desempeñar la empresa pública en la construcción de la nueva Europa debe ser examinado como uno de los principales esfuerzos de cara a la integración europea. El futuro de esta figura en el Mercado Unico vendrá dado por la compleja respuesta a una pregunta simple ¿qué tipo de empresa pública es necesaria y/o deseamos?

Lo que subyace detrás de estos planteamientos no es más que el inevitable y recurrente problema de cuáles son los límites adecuados de la actividad pública dentro de una economía mixta. Se está dibujando un nuevo equilibrio entre el Sector Público y el sector privado; en este camino la frontera entre ambas áreas es flexible y esta flexibilidad corresponde a la dinámica propia y normal de los distintos agentes que integran la economía. La empresa pública, entre

(13) Mediante intervenciones selectivas en aquellas actividades estratégicas, punta o de alta tecnología (en estas últimas con carácter temporal).

3. Se intensificará la utilización de la empresa pública como instrumento favorecedor del desarrollo económico (13) y de las iniciativas comunitarias de cooperación y/o integración entre empresas de los Estados miembros, abandonando su función tradicional de "absorción de choques sociales" (mantenimiento del nivel de empleo o del nivel de renta) tarea para la que otros instrumentos se perfilan más aptos.

Por tanto, la formulación y la definición precisa de cuál es el papel que debe desempeñar la empresa pública en la construcción de la nueva Europa debe ser examinado como uno de los principales esfuerzos de cara a la integración europea. El futuro de esta figura en el Mercado Unico vendrá dado por la compleja respuesta a una pregunta simple ¿qué tipo de empresa pública es necesaria y/o deseamos?

Lo que subyace detrás de estos planteamientos no es más que el inevitable y recurrente problema de cuáles son los límites adecuados de la actividad pública dentro de una economía mixta. Se está dibujando un nuevo equilibrio entre el Sector Público y el sector privado; en este camino la frontera entre ambas áreas es flexible y esta flexibilidad corresponde a la dinámica propia y normal de los distintos agentes que integran la economía. La empresa pública, entre

---

(13) Mediante intervenciones selectivas en aquellas actividades estratégicas, punta o de alta tecnología (en estas últimas con carácter temporal).

ellos, debe adoptar una nueva ética y unos métodos operativos que le permitan, conservando su esencia, actuar de forma efectiva y mantener una relación coherente con el sector privado, conviviendo con este último dentro de un escenario donde todas las empresas, tanto públicas como privadas (14), han de contribuir al éxito de la integración europea.

---

(14) Sus diferencias no deben ser utilizadas para enfrentarlas como adversarios.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

AGUIRRE, C. (1991), "Privatizaciones: su impacto en los mercados de capitales", Economistas, Año IX, nº 49.

AHARONI, Y. (1981), "El gobierno, la empresa y las empresas estatales", Simposium Internacional sobre la Política Industrial en la Década de los 80, Madrid, 5-9 Mayo, Ministerio de Industria y Energía.

ALBI IBAÑEZ, E. (Dir.) (1992), Europa y la competitividad de la economía española, Ariel Economía.

ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C. (1970), "Empresa pública y servicio público", La empresa pública, Studio Albornotiana, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Verdera y Tuells.

ALCALA-ZAMORA y QUEIPO DE LLANO, J. (1972), "Aportación a la historia de la siderurgia española", Moneda y Crédito, Marzo.

ALCHIAN, A. A. y DEMSETZ, H. (1972), "Production information costs and economic organization", American Economic Review, 62.

ALONSO SOTO, R. (1990), "La empresa y la regulación de la competencia en España", Revista de Economía, nº 7.

ALONSO, J. A. (1991), "La empresa española y los mercados internacionales", Revista de Economía, nº 11.

ALVAREZ CAPOM, A., BALLESTEROS PINTO, J. F. y HERRANZ TUDELA, D. (1986), "Actuación del Sector Público Empresarial no Financiero en el ejercicio 1985", Hacienda Pública Española, nº 102/103.

ALVAREZ RENDUELES, J. R. (1974), La Dinámica del Gasto Público, Colección de Bolsillo del Instituto de Estudios Fiscales, nº 19.

ANES, G. (1975), "El Antiguo Régimen: Los Borbones" Historia de España. Alfaguara IV, Alianza Editorial, Madrid.

ARANZADI, C. (1989), "La política de desinversiones en el INI", Papeles de Economía Española, nº 38.

ARCENEGUI, ISIDRO E. DE y COSCULLUELA, L M. (1970), "La empresa nacional de IBERIA. Líneas Aéreas de España, S. A.", La empresa pública, Studio Albornotiana, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Verdera y Tuells.

ARIÑO ORTIZ, G. (1980), "La iniciativa pública en la Constitución: delimitación del Sector Público y control de su expansión", La empresa pública española: Estudios, Instituto de Estudios Fiscales.

ARTOLA, M. (1973), "La burguesía revolucionaria (1808 - 1869)" en Historia de España. Alfaguara V. Alianza Editorial, Madrid.

ARTOLA, M. (1978), "La acción del Estado" Los ferrocarriles en España 1844 - 1943 I. El Estado y los Ferrocarriles, Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid.

ARTOLA, M. (1982), La Hacienda del Antiguo Régimen, Alianza Universidad. Textos.

ASOCIACION PROFESIONAL DEL CUERPO DE INTERVENCION Y CONTABILIDAD DE LA ADMINISTRACION CIVIL DEL ESTADO (1983), La auditoría del Sector Público, VII Jornadas de Control Financiero, 21 al 24 de Noviembre, Madrid.

ATKINSON, S. E. y HALVORSEN, R. (1986), "The relative efficiency of public and private firms in a regulated environment: the case of U.S. electric utilities", Journal of Public Economics, 29.

BABECKI, J. e ISASI, L. (1991), "Los procesos privatizadores, sus factores principales y su impacto en los mercados de capitales", Economistas, Año IX, nº 49.

BAILLY, J. M. (1982), "Empresa pública, servicio público y economía flexible de mercado: una revisión necesaria de conceptos y métodos", Presupuesto y Gasto Público, nº 14.

BANCE, P. (1991), "L'entreprise publique et l'etat-nation face a l'interet general communautaire", R.E.C.M.A., nº 37, primer trimestre.

BANCE, P. (1991), "Le coût de la non-europe industrielle", Annales de l'économie publique, sociale et cooperative, Vol. 62, nº 2.

BANCO DE CREDITO INDUSTRIAL, Memorias del Banco de Credito Industrial, Varios Años.

BANCO DE ESPAÑA. CENTRAL DE BALANCES. Análisis Económico Financiero, Ejercicios 1983, 1984, 1985, 1986, 1987 y 1989.

BANCO DE ESPAÑA (1987), "Resultados de la Central de Balances 1986", Boletín Económico, Diciembre.

BANCO DE ESPAÑA (1989), "Rentabilidad y financiación de las empresas que facilitan información a la Central de Balances (1984-1987)", Boletín Económico, Febrero.

BANCO DE ESPAÑA (1990), "Estructura económica y financiera de las empresas españolas (1983-1988). Analisis realizado a partir de los datos de la Central de Balances", Boletín Económico, Mayo.

BAREA TEJEIRO, J. (1969), "Las Cuentas de las empresas públicas", Economía Financiera Española, nº 31-32.

BAREA TEJEIRO, J. (1984), "El control de la empresa pública en España", Economistas, nº 6, Febrero.

BAREA TEJEIRO, J. (1990), "L'incidence de l'article 90.2 du Traite CEE sur les entreprises electriques en Espagne", Seminaire Les entreprises d'interet general face a la construction europeenne, Noviembre, París.

BAREA TEJEIRO, J. (1990), "Le rôle et l'importance des entreprises sociales dans le marche unique europeen", XVIII Congreso Internacional du CIRIEC, 12-14 de Junio, Portoroz (Yugoslavia).

BAUMOL, J. W. (1982), "Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure", The American Economic Review, 72, Marzo.

BEATO, P. y ESCRIBANO, C. (1979), "Hacia un modelo para el estudio del comportamiento óptimo de las empresas públicas en economías mixtas", Economía Industrial, nº 182.

BEATO, P. y ESCRIBANO, C. (1981), "El comportamiento de la empresa pública en economías mixtas", Cuadernos Económicos ICE, nº 18, 4º Trimestre.

BIZAGUET, A. (1987), "Le evolution récente des frontiéres et de l'impact du secteur public européen", XI Congreso de la CEEP, Mayo, Viena.

BLANCO BERMUDEZ, F. y MALLOL NIETO, J. R. (1991), "Métodos de valoración en busca del precio justo", Economistas, nº 49, Abril-Mayo.

BOADWAY, R. W. y WILDASIN, D. E. (1986), Economía del Sector Público, Instituto de Estudios Fiscales.

BOORSMA, P. B. y KÜNNEKE, R. W. (1987), "Relative efficiency of various public organizations: terra incognita?", International Institute of Public

Finance, 43rd Congress, París, France, August 24-28.

BORGE GONZALEZ, L. M., ROJO GARCIA, J. L. y VICENTE PERDIZ, J. (1987), "Comportamiento tecnológico y productivo de la empresa pública española", Investigaciones Económicas (2ª época), Vol. XI, nº 2.

BÖS, D. (1986a), "A Theory of the Privatization of Public Enterprises", Journal of Economics, Supp. 5.

BÖS, D. (1986b), Public Enterprise Economics, North-Holland.

BÖS, D. (1988), "Teorías recientes sobre la economía de la empresa pública", REvista de Economía ICE, 26 de Diciembre a 1 de Enero.

BÖS, D. y PETERS (1987), "A normative perspective of privatization", Discusion paper, A-29, University of Bonn.

BÖS, J. F. y BOUDON, A. (1990), "La Reglementation Communautaire des Marchés Públics. Cas des fournitures administratives civiles et militaires", CR 353, Groupe HEC, Chambre de Commerce et D'Industrie de París.

BOYER, M. (1975), "La empresa pública en la estrategia industrial española: el I.N.I.", Información Comercial Española, nº 500, Abril.

BRITTAN, L. (1990), "La política en materia de ayudas públicas y las empresas públicas: ¿El campo de actuación estatal tiene límites?", Noticias/CEE, Año VI, nº 70.

BUENO CAMPOS, E.(dir.) (1987), "La empresa española: estructura y resultados, Colección de Estudios IEE.

CADIEUX, J. L. y ROUAM, C. (1985), "La política de competencia. Una piedra angular de la construcción europea", Información Comercial Española, Noviembre-Diciembre.

CALLE SAIZ, R. (1990), "La reconversión industrial. La empresa pública", La Hacienda Pública en la Democracia. Estudios en homenaje al Profesor Enrique Fuentes Quintana, Ariel Economía.

CAMPO SAINZ DE ROZAS, J. (1980), "El futuro de las Empresas públicas: propiedad pública y gestión privada", La empresa pública española: Estudios, Instituto de Estudios Fiscales.

CAMPOMANES, R. (1774 y 1775), "Discurso sobre el fomento de la industria popular" (1774) y "Discurso sobre la educación popular de los artesanos" (1775), Clásicos del pensamiento económico español, Instituto de Estudios Fiscales, 1975.

CAMPOMANES, R. (1768), Tratado de la regalía de amortización, Ediciones de la Revista de Trabajo, 1975.

CARBAJO, J. C. y RUS, G. DE (1991), "La desregulación del transporte en España. Teoría y evidencia", Documento de trabajo, nº 78, Fundación Fondo para la Investigación Económica y Social.

CARBALLO CORTIÑA, R. (1979), "El capital extranjero y la Dictadura: La ITT en España", Cuadernos Económicos ICE, 10.

CARPIO GARCIA, M. (1986), "La política fiscal de la Dictadura", La Hacienda Pública en la Dictadura. 1923-1930, Monografía, nº 45, Instituto de Estudios Fiscales.

CARPIO GARCIA, M. (1991), "La armonización de los gastos públicos en la Comunidad Europea: Exigencias para el gasto público español", Presupuesto y Gasto Público, nº 3.

CARTELIER, L. (1992), "Entreprises publiques et politique industrielle", Ponencia a presentar en Las empresas públicas sociales y cooperativas en la nueva Europa. Competecia, misiones públicas y solidaridad, XIX Congreso Internacional de Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC, 15, 16 y 17 de Junio, Valencia.

CASTAÑEDA ORDOÑEZ, P. (1990), "La empresa pública española: retos y privatización", Economistas, Año VIII, nº41, Extraordinario.

CENTRO EUROPEO DE LA EMPRESA PUBLICA (CEEP) (1987), Les entreprises publiques des anées 1990 face au défi européen, XI Congreso de la CEEP, Mayo, Viena.

CENTRO EUROPEO DE LA EMPRESA PUBLICA (CEEP) (1990), Annales de la CEEP, L'Entreprise publique dans la Communauté economique européenne.

COBOS CARDENAS, E. (1947), "Joseph Gabriel Mora - Una nota para el estudio de las ideas sobre política industrial en el siglo XVIII", Anales de Economía, Volumen VII, Enero-Marzo, nº 25.

COMIN, F. (1991), "Los monopolios fiscales", Historia de la empresa pública en España, Espasa- Calpe.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1980), "Directiva 80/723/CEE", Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº L. 195/35, 29 de Julio.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1985), "Directiva 85/413/CEE", Diario Oficial de las Comunidades Europeas, nº L. 229/20, 28 de Agosto.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991), "Comunicación de la Comisión a los Estados miembros - Aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE y del artículo 5 de la Directiva 80/723/CEE de la Comisión a las empresas públicas del sector fabricación", Diario Oficial de las Comunidades Europeas, C 273/02, 18 de Octubre.

CONFEDERACION ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES (1992), "España en el horizonte de la Unión Europea", Conferencia Empresarial 1992. La empresa española en la nueva Europa.

CORDERO, G. (1985), "La empresa pública en los sectores en crisis", Economía Industrial, Enero-Febrero.

CORTINA NAVARRO, S. y CARLOS BERTRAN, L. DE (1992), "Telecomunicaciones y derecho comunitario", Noticias/CEE, Año VIII, nº 84.

COS, H. (1992), "La réforme du secteur des télécommunications dans la Communauté Européenne", Ponencia a presentar en Las empresas públicas sociales y cooperativas en la nueva Europa. Competecia, misiones públicas y solidaridad, XIX Congreso Internacional de Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC, 15, 16 y 17 de Junio, Valencia.

CROISSIER, L. C. (1985), "INI: Estrategia para recuperar la rentabilidad", Economía Industrial, Enero-Febrero.

CUERVO GARCIA, A. (1982), "La empresa pública en la economía asturiana", Economía Industrial, nº 218, Febrero.

CUERVO GARCIA, A. (1984), "El ajuste de la empresa pública un tema pendiente", Papeles de Economía Española, nº 21.

CUERVO GARCIA, A. (1986), "La privatización de la empresa pública, "la nueva desamortización"", Papeles de Economía Española, nº 27.

CUERVO GARCIA, A. (1989), "La empresa pública: estructura financiera, rentabilidad y costes financieros", Papeles de Economía Española, nº 38.

CUERVO GARCIA, A. y FERNANDEZ, Z. (1986), "Una nueva estrategia para el sector público empresarial: privatización", Economistas, nº 19, Abril-Mayo.

CUERVO GARCIA, A. y MAROTO, J. A. (1983), "Análisis económico financiero comparativo entre grandes empresas industriales, públicas y privadas. Años 1979-80 y 1980-81", Economía Industrial, Mayo-Junio, nº 31.

CUERVO GARCIA, A. y PERES NUÑEZ, W. (1980), "Hacia una teoría de la empresa pública", Hacienda Pública Española, nº 63.

CUERVO GARCIA, A. y PERES NUÑEZ, W. (1981), "Eficacia y eficiencia de la empresa pública: reflexiones", Hacienda Pública Española, nº 68.

CHAMBERLIN, J. R. y JACKSON, J. E. (1987), "Privatization as Institutional Choice", Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 6, nº 4.

DEBENE, M. (1990), "Les services publics nationaux de transport face au grand marché: le cas du cabotage", Seminaire Les entreprises d'interet general face a la construction europeenne, Noviembre, París.

DEBENE, M. (1992), "Le droit communautaire contre les entreprises publiques: Assimilation et/ou discrimination", Ponencia a presentar en Las empresas públicas sociales y cooperativas en la nueva Europa. Competecia, misiones públicas y solidaridad, XIX Congreso Internacional de Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC, 15, 16 y 17 de Junio, Valencia.

DEHESA, G. DE LA (1988), "Privatización y déficit público", ICE, nº 2.129, del 11 al 17 de Abril.

DIRECCION GENERAL DEL PATRIMONIO DEL ESTADO, Memoria 1988, 1989 y 1990, Ministerio de Economía y Hacienda.

DOBADO, R. (1991), "La minería estatal española, 1748-1843", Historia de la empresa pública en España, Espasa- Calpe.

DONAHUE, J. D. (1991), La decisión de privatizar. Fines públicos y medios privados, Ediciones Paidós, Barcelona.

DURAN HERRERA, J. J. (1984), "Comportamiento de la empresa pública y déficit público", Hacienda Pública Española, nº 88.

ECONOMISTAS (1986), La privatización de la empresa pública, nº 19.

EDO HERNANDEZ, V. (1989a), "Privatización de la actividad económica: desnacionalización de empresas públicas", Economistas, nº 35, Extraordinario.

EDO HERNANDEZ, V. (1989b), "Las empresas públicas: concepto, delimitación y clasificación", Papeles de Economía Española, nº 38.

ESPINA, A. (1992), "La industria española ante la coyuntura de 1992", Cinco Días, 3 y 4 Marzo.

ESPINA, A. (1991), "Empresa pública e internacionalización", El País, 18 de Septiembre.

FANJUL, O. (1989), "La empresa pública en el sector de hidrocarburos", Papeles de Economía Española, nº 38.

FANJUL, O. (1991a), "Consenso ideológico sobre la libertad de mercado", El País, 31 de Julio.

FANJUL, O. (1991b), "Las empresas públicas y la homologación legislativa", El País, 1 de Agosto.

FARIÑAS, J. C., JAUMANDREU, J. y MATO, G. (1989), "La empresa pública industrial española: 1981-1986", Papeles de Economía Española, nº 38.

FEITO HERNANDEZ, M. A. (1988), "La política industrial de la Administración socialista. Coste presupuestario y resultados", Hacienda Pública Española, nº 110/111.

FEITO HERNANDEZ, M. A. (1991), "La internacionalización de la empresa española: una asignatura pendiente",

Revista de Economía, nº 11.

FERNANDEZ RODRIGUEZ, T. R. (1980), "Reflexiones sobre la empresa pública española", La empresa pública española: Estudios, Instituto de Estudios Fiscales.

FERNANDEZ, Z. (1989), "El alcance del proceso privatizador en España", Papeles de Economía Española, nº 38.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1984), Public Enterprises in Mixed Economies: Some Macroeconomic Aspects.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1988), "The budgetary impact of privatization", Working Paper, 87/88.

FONTANA, J. (1975), "Nacimiento del proletariado industrial y primeras etapas del movimiento obrero", Cambio económico y actividades políticas en la España del siglo XIX, Ariel, Barcelona.

FOREMAN-PECK, J. y WATERSON, M. (1984), "The Comparative Efficiency of Public and Private Enterprise in Britain: Electricity Generation Between the World Wars", Supplement to the Economic Journal, vol. 95.

FOURNIER, M. (1990), "Le rôle et l'importance des entreprises publiques dans le Marché unique europeen", XVIII Congreso Internacional du CIRIEC, 12-14 de Junio, Portoroz (Yugoslavia).

FUENTE SABATE, J. M. DE LA, MIGUEL HIDALGO, A. DE y RODRIGUEZ FERNANDEZ, J.M. (1988), "Perfil económico-financiero de las empresas públicas y privadas españolas: un estudio empírico comparativo", Seminario La empresa publica industrial en España: perspectiva

histórica, debate actual, UIMP, Santander, 8 a 12 de agosto de 1988.

FUENTES QUINTANA, E. (1980), "La crisis económica española", Papeles de Economía Española, nº 1.

FUENTES QUINTANA, E. (1986), Hacienda Pública, Madrid, Imprenta R. García Blanco.

FUENTES QUINTANA, E. (1988), "Tres decenios de la economía española en perspectiva", España. Economía, Espasa-Calpe, S.A., Madrid.

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL (FIES) (1989), "La empresa pública en España", Papeles de Economía España, nº 38.

GARCIA DELGADO, J. L. (1990), "Crecimiento económico y cambio estructural (1951-1975)", Empresa pública e industrialización en España, P. Martín Aceña y F. Comín (Eds.), Alianza Economía y Finanzas.

GARCIA FERNANDEZ, J. (1985), "Política empresarial pública: tiempos de capitulación (1974-V. 1984)", ICE, nº 617-618, Enero-Febrero.

GARCIA FERNANDEZ, J. (1989), "La teoría de Stigler sobre la regulación como marco de la política empresarial pública 1973-1988", Papeles de Economía Española, nº 38.

GARCIA FERNANDEZ, J. (1990), "Política empresarial pública 1973-1988", Empresa pública e industrialización en España, P. Martín Aceña y F. Comín (Eds.), Alianza Economía y Finanzas.

GARCIA HERMOSO, J. M. (1988), "Una experiencia de gestión en la empresa pública: el Grupo INI 1983-1987", Hacienda Pública Española, nº 110/111.

GARCIA HERMOSO, J. (1989), "El INI como grupo de negocios: presente y futuro", Papeles de Economía Española, nº 38.

GARCIA RUIPEREZ, M. (1986), "El pensamiento económico ilustrado y las compañías de comercio", Revista de Historia Económica, año IV, nº 3.

GARCIA-VICENTE, R. (1989), "La aplicación del Derecho Comunitario de la competencia a las empresas públicas", Noticias/CEE, Año V, nº 48.

GARZON PAREJA, M. (1980), La Hacienda de Carlos II, Instituto de Estudios Fiscales.

GAYLE, D. J. y GOODRICH, J. N. (Eds.) (1990), Privatization and Deregulation in Global Perspective, Pinter Publishers.

GESELLSXHAFT FUR OFFENTLICHE MIRTSCHAFT (1992), "Les Chemins de fer publics de la Reépublique Fédérale d'Allemagne et l'instauration du marché unique européen", Ponencia a presentar en Las empresas públicas sociales y cooperativas en la nueva Europa. Competecia, misiones públicas y solidaridad, XIX Congreso Internacional de Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC, 15, 16 y 17 de Junio, Valencia.

GOLA, G. (1970), "Introducción al análisis de los efectos redistributivos (fiscales) de las empresas públicas", La empresa pública, Studio Albornotiana, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Verdera y

Tuells.

GOMEZ MENDOZA, A. (1989), Ferrocarril, industria y mercado en la modernización de España, Biblioteca de Economía. Serie de Estudios. Espasa Calpe. Madrid.

GOMEZ MENDOZA, A. (1991), "Las obras públicas (1850-1935), Historia de la empresa pública en España, P. Martín Aceña y F. Comín (Dirs.), Espasa- Calpe.

GONZALEZ ENCISO, A. (1975), "Inversión pública e industria textil en el siglo XVIII. La Real Fábrica de Guadalajara. Notas para su estudio", Moneda y Crédito, Revista de Economía, 133, Junio.

GONZALEZ GOMEZ, A. (1991), "Ayudas de Estado en las Comunidades Europeas", Presupuesto y Gasto Público, nº 3.

GONZALEZ ROMERO, A. y LORENZO SEGOVIA, M. J. (1991), "Un análisis de las políticas de privatización. Objetivos y controversias", Economistas, Año IX, nº 49.

GONZALEZ-PARAMO, J. M. (1989), "The role of the public sector in Spain: structural characteristics and policy adjustment on the road to the EEC internal market", Documento de trabajo, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales-Universidad Complutense, Octubre.

GONZALEZ-PARAMO, J. M. (1991), "La política presupuestaria española y la construcción de la unión económica y monetaria", Papeles de Economía Española, nº 48.

GONZALEZ-PARAMO, J. M. (1992), "El sector público y la competitividad en la construcción de la Unión Económica y Monetaria", Europa y la competitividad de

la economía española, Ariel-Economía.

GOSTUSKI, A. y PARDILLO, P. (1991), "Privatizaciones en Latinoamérica: características principales y aspectos diferenciales", Economistas, Año IX, nº 49.

GRUPO INI, Memoria, Ejercicios 1987, 1988, 1989 y Avance 1990.

GRUPO INI (1991), Comunicación. Directivos, nº 28-29, Extra 50 Aniversario.

GUTIERREZ COBOS, D. (1990), "Desinversiones en la Empresa Pública", XII Congreso Internacional de la CEEP, Sección Española, Septiembre, Montpellier.

HAUT CONSEIL DU SECTEUR PUBLIC (1990), Rapport 1988: Le Secteur Public concurrentiel en 1987-1988, Documentation Francaise, París.

HEALD, D. (1987), "Performance measurement of public enterprises: resolving conceptual issues", International Institute of Public Finance, 43rd Congress, París, France, August 24-28.

HELGUERA, J. (1991), "Las Reales Fábricas", Historia de la empresa pública en España, Espasa- Calpe.

HEMMING, R. y MANSOOR, A. L. (1988), "Is Privatization the Answer?", Finance & Development, Septiembre.

HERAS GOZALO, A. DE LAS (1991), "Reflexiones sobre la situación de las ayudas del Estado al sector industrial en España en el contexto comunitario", Presupuesto y Gasto Público, nº 3.

HERBER, B. P. (1975), Hacienda Pública Moderna, Instituto de Estudios Fiscales.

HERNANDEZ MARTIN, M. A. (1988a), La intervención del sector público en la economía y su actividad empresarial, Salamanca.

HERNANDEZ MARTIN, M. A. (1988b), "Consideraciones en torno al concepto de empresa pública y actividad empresarial, con referencia a la empresa pública industrial", Seminario La empresa publica industrial en España: perspectiva histórica, debate actual, UIMP, Santander, 8 a 12 de agosto de 1988.

INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONOMICOS (1985), "La privatización de la empresa pública", Revista del IEE, nº 1.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1972), La Empresa Pública en España. Aspectos Generales, Ministerio de Hacienda.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1973), La Empresa Pública Industrial en España: el INI", Ministerio de Hacienda.

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES (1980), La empresa pública española: Estudios, Ministerio de Hacienda.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA, Contabilidad Nacional de España, Series 1970-1980, 1980-1985, 1985-1989, Ministerio de Economía y Hacienda.

INSUNZA VALLEJO, E. (1989), El mercado interior de la energía eléctrica obstáculos para su implantación", Boletín de Estudios Económicos, Vol. XLIV, nº 137, Agosto.

INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO (IGAE), Cuentas de las Empresas Públicas, Años 1970 a 1988, Ministerio de Economía y Hacienda.

INTERVENCION GENERAL DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO (IGAE) ,El Sector Público Empresarial, Ejercicios 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, y avance 1989, Ministerio de Economía y Hacienda.

IRANZO, J. E. (1989), "Una nota sobre el Grupo Patrimonio", Papeles de Economía Española, nº 38.

IZARD, M. (1972), "Comercio libre, guerras coloniales y mercado americano", Agricultura, comercio colonial y crecimiento económico en la España contemporánea, Actas del Primer Coloquio de Historia Económica de España (Barcelona, 11-12 de mayo), Eds. Jordi Nadal y Gabriel Tortella.

JIMENEZ BLANCO, J. I. (1991), "Los montes de propiedad pública (1833-1936)", Historia de la empresa pública en España, P. Martín Aceña y F. Comín (Dirs.), Espasa-Calpe.

JOCHIMSEN, R. (1969), "Performance and respective spheres of public and private enterprise", Public Economics, Macmillan.

KAY, J. A. y THOMPSON, D. J. (1986), "Privatisation: A Policy in Search of a Rationale", The Economic Journal, 96, March.

KAY, J. A. (1987), "The State and the Market: the UK Experience of Privatisation", International Institute of Public Finance, 43rd Congress, París, France, August 24-28.

KELLER, T. (1961), "Los ingresos provenientes de Empresas públicas explotadas según las normas de la Economía privada", Tratado de Finanzas, W. Gerloff y F. Neumark, Ed. El Ateneo.

KELLER REBELLON, R. (1980), "Empresa pública y planificación", La empresa pública española: Estudios, Instituto de Estudios Fiscales.

LAGUNA DE PAZ, J. C. (1991), La empresa pública de promoción económica regional. La empresa pública como instrumento de gestión de ayudas, Montecorvo S. A.

LANCHO DE LEON, J. L. (1980), "La financiación de la Empresa pública", La empresa pública española: Estudios, Instituto de Estudios Fiscales.

LASARTE, J. (1980), La Hacienda en la Bibliografía de 1700 a 1845, Volumen I: Siglo XVIII. Instituto de Estudios Fiscales.

LASARTE, J. (1976), Economía y Hacienda el final del Antiguo Régimen, Instituto de Estudios Fiscales.

LAZARO, L. y VARELA, C. (1990), "La reconversión en la empresa pública y su aplicación en la Europa del Este", XII Congreso Internacional de la CEEP, Sección Española, Septiembre, Montpellier.

LOESCH, V. A. (1990), "Les entreprises de chemins de fer en République fédérale d'Allemagne face á l'achévement du Marche Unique", Seminaire Les entreprises d'interet general face a la construction europeenne, Noviembre, París.

MACAVOY, P. W., STANBURY, W. T., YARROW, G. y ZECKHAUSER J. R. (1989), Privatization and State-Owned Enterprises, Kluwer Academic Publishers.

MADRID MARTINEZ, M. S. y CALLE CLAVO, S. (1983), "Las empresas públicas españolas en la Contabilidad Nacional", Presupuesto y Gasto Público, nº 18.

MAHMOOD A. AYUB y SVEN O. HEGSTAD (1987), "Factores determinantes de la marcha de las empresas públicas", Finanzas y Desarrollo, Diciembre.

MARENCO, G. (1986), "Principios de la libre competencia en la Comunidad Económica Europea (Un resumen)", Boletín de Estudios Económicos, Vol. XLI, Abril, nº 127.

MAROTO ACIN, J. A. (1982a), "La eficiencia de la empresa pública y el excedente de productividad global", Hacienda Pública Española, nº 78.

MAROTO ACIN, J. A. (1982b), "Etica empresarial y empresa pública", Presupuesto y Gasto Público, nº 12.

MARTIN ACEÑA, P. Y COMIN, F. (1988), "Una nota sobre los orígenes del INI", Economía Industrial, nº 262, Julio-Agosto.

MARTIN ACEÑA, P. y COMIN, F. (1989a), "El grupo INI en perspectiva histórica: una aproximación cuantitativa (1941 - 1986)", Papeles de Economía Española, nº 38, FIES.

MARTIN ACEÑA, P. y COMIN, F. (1989b), "La financiación del INI, 1941-1986)", Papeles de Economía Española, nº 38.

MARTIN ACEÑA, P. y COMIN, F. (1989c), "Etapas y rasgos de la empresa pública en España", Papeles de Economía Española, nº 38, FIES.

MARTIN ACEÑA, P. y COMIN, F. (1990), "El sector público empresarial en España antes de la guerra civil", Empresa pública e industrialización en España, P. Martín Aceña y F. Comín (Eds.), Alianza Economía y Finanzas.

MARTIN ACEÑA, P. y COMIN, F. (1991a), INI. Cincuenta años de industrialización en España, Espasa-Calpe.

MARTIN ACEÑA, P. y COMIN, F. (Dirs.) (1991b), Historia de la empresa pública en España, Espasa- Calpe.

MARTIN ALONSO, O. (1984), "Las empresas públicas españolas en la Comunidad de los doce", Economía Española. ICE, Marzo.

MARTIN MATEO, R. (1973), Ordenación del sector público en España, Eds. Civitas en Revista de Occidente. Madrid.

MARTIN MATEO, R. (1988), Liberalización de la economía. Más Estado, menos Administración, Trivium.

MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J. L. (1987), "La ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva sobre Transparencia de las Relaciones Financieras de las Empresas Públicas", Noticias/CEE, Año III, nº 33, octubre.

MATILLA QUIZA, M. J. (1982), "Las compañías privilegiadas en la España del Antiguo Régimen", La economía española al final del Antiguo Régimen, IV, Instituciones, Alianza Universidad Textos.

MEDEL CAMARA, B. (1972), "Notas históricas sobre la empresa pública en España", Empresa pública en España. Aspectos generales, Instituto de Estudios Fiscales.

MEILAN GIL, J. L. (1970), "Cuestiones institucionales de las empresas públicas en España", La empresa pública, Studio Albornotiana, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Verdera y Tuells.

MERCADER, J. (1990), "Dinámica liberalizadora y competitividad en la empresa pública en 1989. El Grupo INI", Economistas, nº 41, Extraordinario, Año VIII.

MERCER, J. L. (1983), "Mayores oportunidades en la contratación de servicios públicos", Harvard- Deusto, nº 15, Diciembre.

MILLWARD, R. y PARKER, D. M. (1983), "Public and private enterprise: comparative behaviour and relative efficiency", Public Sector Economics, R. Millward y otros (Eds.), Longman.

MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA, Informe anual sobre la industria española, Años 1975 a 1982.

MINSBURG, N. (1992), "Política privatizadora en Argentina", Boletín ICE Económico, 20 al 26 de Enero.

MOCHON MORCILLO, F. y ISIDRO APARICIO, R. (1991), "Déficit público, eficiencia económica y procesos de privatización", Economistas, Año IX, nº 49.

MONNIER, L. (1990), "Prospective de l'entreprise publique dans le marché unique", Annales de l'économie publique, sociale et cooperative, Vol. 61, nº 1.

MONNIER, L. y BANCE, P. (1992), "Analyse retrospective de l'evolution du poids et du comportement des secteurs publics dans la Communauté Européenne", Ponencia a presentar en Las empresas públicas sociales y cooperativas en la nueva Europa. Competecia, misiones públicas y solidaridad, XIX Congreso Internacional de Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC, 15, 16 y 17 de Junio, Valencia.

MONTORO ROMERO, C. (1982), "Funciones y límites de las empresas públicas en una economía desarrollada", Revista de Economía Política, nº 90, Enero-Abril.

MONTORO ROMERO, C. (1986), "La privatización, entre la crisis del estado de bienestar y la crisis de identidad de la empresa pública", Economistas, nº 19, Abril-Mayo.

MORAL, J. DEL (1989), "El proceso de reprivatización del grupo Rumasa", Papeles de Economía Española, nº 38.

MUNCH, P. (1992), "Les entreprises publiques d'approvisionnement d'énergie dans le marché intérieur communautaire", Ponencia a presentar en Las empresas públicas sociales y cooperativas en la nueva Europa. Competecia, misiones públicas y solidaridad, XIX Congreso Internacional de Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC, 15, 16 y 17 de Junio, Valencia.

MYRO SANCHEZ, R. (1981), "La estrategia de la empresa pública concurrencial en España: un análisis de la actuación del Instituto Nacional de Industria", Investigaciones Económicas, nº 15, Agosto.

MYRO SANCHEZ, R. (1984), "La política de la empresa pública en los dos últimos años", Economistas,

MYRO SANCHEZ, R. (1985a), "La empresa pública en la economía española: organización, importancia y objetivos de actuación", Papers de Seminari, nº 24, Primer-Segon Semestre, Extraordinario.

MYRO SANCHEZ, R. (1985b), "Productividad y rentabilidad en las industrias del INI: una comparación sectorial con empresas privadas", Economía Industrial, Enero-Febrero, nº 241.

MYRO SANCHEZ, R. (1985c), "Productividad y rentabilidad en las industrias del INI: una comparación sectorial con las empresas privadas", Economía Industrial, nº 241, Enero-Febrero.

MYRO SANCHEZ, R. (1986a), "El Grupo INI en 1985", Economistas, nº 17, Febrero.

MYRO SANCHEZ, R. (1986b), "Las bases de la política de privatización de empresas públicas", Economistas, nº 19, Abril-Mayo.

MYRO SANCHEZ, R. (1987), "La empresa pública en la economía española (1940-1985)", Revista de Historia Económica, Año V, nº 2.

MYRO SANCHEZ, R. (1988a), "Las empresas públicas", España. Economía, Espasa-Calpe, S.A., Madrid.

MYRO SANCHEZ, R. (1988b), "La industria: expansión, crisis y reconversión", España. Economía, Espasa-Calpe.

NAVARRO, M. (1990), Política de reconversión: balance crítico, Eudema.

NEUMAN, H. (1987), "Les entreprises publiques des annes 1990 face au defi auropeen", <u>XI Congreso de la CEEP</u>, Mayo, Viena.

NOVALES, A. (1989), "Evolución del saneamiento financiero de las empresas industriales en España: 1984-1986", <u>Papeles de Economía Española</u>, nº 38.

NOVALES, A., SEBASTIAN, C., SERVEN y TRUJILLO, J. A. (1987), <u>La empresa pública industrial en España</u>, Fedea, 4.

NOVE, A. (1982), "Criterios de eficacia para la industria nacionalizada: observaciones basadas en la experiencia británica", <u>Hacienda Pública Española</u>, nº 78.

OCDE (1985), "The role of Public Sector", <u>Economics Studies</u>, Primavera.

OLIU CREUS, J. (1987), "Empresas Públicas en la CEE. Retos y oportunidades", <u>Noticias/CEE</u>, Año III, nº 33, octubre.

ONU (1970), <u>Un sistema de cuentas nacionales. Estudio de métodos</u>, Serie F nº 2, Rev. 3, Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, Nueva York.

ONU (1985), <u>Draft Manual on Public Sector Statistics</u>, Publicación de las Naciones Unidas: ST/ESA/STAT85/Rev. 1.

ORTEGA, N. (1979), "Política hidraúlica y política colonizadora durante la Dictadura de Primo de Rivera", <u>Cuadernos Económicos de ICE</u>, nº 10.

ORTIZ JUNQUERA, P. y GOMEZ RODRIGO, A. (1989), "La empresa pública en el contexto de la contabilidad económica", Papeles de Economía Española, nº 38.

ORTUN SILVAN, P. (1991), "La nueva política industrial comunitaria y la empresa pública industrial", Curso El reto de la empresa pública industrial, Universidad Complutense, 3 al 6 de Septiembre, Madrid.

ORTUN SILVAN, P. (1984), "Aspectos horizontales de la normativa industrial comunitaria: la libre competencia y otros aspectos", Economistas, nº 11, Diciembre, Extraordinario.

PADILLA VALERO, A. (1988), "La crisis en el sector de autopistas. El apoyo público a su saneamiento", Hacienda Pública Española, nº 110/111.

PASTOR, A. (1992), "Estrategias de política industrial", Europa y la competitividad de la economía española, Ariel Economía.

PATHIRANE, L. y BLADES, D. W. (1982), "Defining and Measuring the Public Sector Some International Comparisons", The Review of Income and Wealth, Septiembre.

PEDROS ABELLO, A. (1979), Estudio preliminar de la obra de Ray Rees Teoría Económica de la empresa pública, Instituto de Estudios Fiscales.

PERA, A. (1989), "La déréglementation et la privatisation dans une perspective macroéconomique", Revue Economique de l'OCDE, nº 12/Printemps.

PEREGRIN PUGA, F. (1970), "Las fábricas de la Real Hacienda. Un prototipo de empresa pública en la España del siglo XVIII", La empresa pública, Studio Albornotiana, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Verdera y Tuells.

PERELMAN, S. y PESTIEAU, P. (1987), "The performance of public enterprises: a comparative efficiency study of railways and postal services", Discusion paper: A-127, Universidad de Bonn.

PEREZ MORENO, A. (1969), La forma jurídica de las empresas públicas, Instituto García de Oviedo, Universidad de Sevilla.

PIGGOT, J. (1986), "Privatization Policies and Public Enterprise: A Survey", The Economic Record, nº 177, Junio.

PIRIE, M. (1985), "Teoría y práctica de la privatización", Revista del Instituto de Estudios Económicos, nº 1.

PLAZA, C. (1989), "La Compañía Telefónica", Papeles de Economía Española, nº 38.

POOLE, R. W. (Jr) y FIXLER, P. E. (Jr) (1987), "Privatization of Public-Sector Services in Practice: Experience and Potential", Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 6, nº 4.

POSTEL, C. (1987), "Les entreprises publiques face aux conséquences de l'acte unique dans le domaine des transports, de l'energie et de l'enviroment", XI Congreso de la CEEP, Mayo, Viena.

PRIOR JIMENEZ, D. (1984), "La empresa pública en la economía española: su evolución en el periodo 1977-1982", Presupuesto y Gasto Público, nº 21.

PRIOR JIMENEZ, D. (1987), "La productividad industrial, pública y privada, en España", Economía Industrial, nº 256, Julio-Agosto.

PROFITOS RIALP, R. (1985), "La empresa pública en la Comunidad Económica Europea", Noticias/CEE, Año I.

RADO, P. (1988), "Financiamiento de las empresas públicas", Aspectos del Presupuesto Público, FMI.

RAMON-LACA COTORRUELO, J. DE (1982), "Reflexiones sobre la empresa pública española", Hacienda Pública Española, nº 78.

RAYMOND BARA, J. L. y GONZALEZ-PARAMO, J. M. (1989), "El papel de la empresa pública", Papeles de Economía Española, nº 38.

REEDER, J. (1972), "Uztariz y Colbert", Moneda y Crédito, nº 121.

REES, R. (1979), Teoría Económica de la empresa pública, Instituto de Estudios Fiscales.

REES, R. (1984), Public Enterprise Economics, London School of Economics.

RICART, J. E., GUAL, J. LOPEZ, G. ROSANAS, J. M. y VALOR, J. (1991), Incentivos y control de la empresa pública, Ariel Economía.

ROBSON, W. A. (1964), "Empresa Pública", Información Comercial Española, Marzo.

ROBSON, W. A. (1973), "La Eficacia de la Empresa Pública como una Función del Desarrollo Económico y Social", Empresa Pública versus Empresa Privada en Economías en Proceso de Desarrollo, Dopesa.

RODRIGO, J. (1988), "Implicaciones de la adhesión de España a las Comunidades Europeas en la reestructuración y saneamiento del sector público español en los años 1982-1988", Hacienda Pública Española, nº 110/111.

RODRIGUEZ CABRERO, G. (1991), Estado, privatización y bienestar (Un debate de la Europa actual), FUHEN. Economía.

RODRIGUEZ CURIEL, J. W. (1990), Ayudas de Estado a empresas públicas (Las aportaciones de capital y otras medidas de financiación de empresas públicas o con participación pública, como Ayudas del Estado según el Tratado de la CEE, Colección de Economía e Industria, Centro de Publicaciones del Ministerio de Industria y Energía.

RODRIGUEZ FERNANDEZ, J. M. (1987), "Características económicas y financieras de la empresa pública española desde una perspectiva multivariante", Economía Industrial, nº 256, Julio-Agosto.

RODRIGUEZ ROMERO, L. (1990), "Transformaciones en la estructura productiva española durante la crisis: 1978-1985", Empresa pública e industrialización en España, P. Martín Aceña y F. Comín (Eds.), Alianza Economía y Finanzas.

RODRIGUEZ LABANDEIRA, J. (1982), "La política económica de los Borbones", La economía española al final del Antiguo Régimen, IV, Instituciones, Alianza Universidad. Textos.

RODRIGUEZ SAIZ, L. (1979), "La política de transportes en la Dictadura de Primo de Rivera", Cuadernos Económicos de ICE, nº 10.

RODRIGUEZ-ARANA, J. (1991), La privatización de la empresa pública, Editorial Montecorvo, S. A.

ROIG NOVELL, M. (1986), "Problemas actuales en la privatización de la empresa pública", Economistas, nº 19, Abril-Mayo.

ROMANI BIESCAS, A. (1980a), "El nuevo papel de las sociedades del Estado en España", Presupuesto y Gasto Público, nº 6.

ROMANI BIESCAS, A. (1980b), "La empresa pública española", La empresa pública española: Estudios, Instituto de Estudios Fiscales.

ROMANI BIESCAS, A. (1980c), "El futuro de la empresa pública", Presupuesto y Gasto Público, nº 8.

ROTHENBERG PACK, J. (1987), "Privatization of Public-Sector Services in Theory and Practice", Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 6, nº 4.

RUIZ, H. (1986), "La evolución financiera de la industria en 1985", Economía Industrial, nº 251, Septiembre-Octubre.

RUIZ RIVERA, J. B. (1979), "La compañía de los Uztariz, las Reales Fábricas de Talavera y el comercio con Indias", Anuario de Estudios Americanos, XXXVI.

SAINT-MARTIN, O. (1991), "Les groupes publics industriels a la recherche de l'effet de taille", Annales de l'économie publique, sociale et cooperative, Vol. 62, nº 2.

SAINT-MARTIN, O. (1992), "Problematique de l'entreprise publique dans le grand marche europeen", Ponencia a presentar en Las empresas públicas sociales y cooperativas en la nueva Europa. Competecia, misiones públicas y solidaridad, XIX Congreso Internacional de Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC, 15, 16 y 17 de Junio, Valencia.

SALMON, K. G. (1991), The Modern Spanish Economy. Transformation and Integration into Europe, Pinter Publishers.

SANCHEZ GALIANA, J. A. (1989), "Los Monopolios del Estado en la CEE: estudio jurisprudencial", Noticias/CEE, Año V, nº 48.

SAPPINGTON, D. E. y STIGLITZ, J. E. (1987), "Privatization, Information and Incentives", Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 6, nº 4.

SCHWARTZ, P. y GONZALEZ, M. J. (1978), Una historia del I.N.I.(1941 - 1976), Tecnos, Madrid.

SEGURA SANCHEZ, J. (1987), "Public entreprises of the 1990s and the European Challenge. The Means", XI Congreso de la CEEP, Mayo, Viena.

SEGURA SANCHEZ, J. (1988), "Intervención pública y política de bienestar: El papel del Estado", España. Economía, Espasa-Calpe.

SEGURA SANCHEZ, J. (1989), "La empresa pública: teoría y realidad", Papeles de Economía Española, nº 38.

SEGURA SANCHEZ, J. (1990), "Equilibrio general, mercado y el oficio de economista", Revista de Economía, nº 7.

SEGURA SANCHEZ, J. (1991), "Política microeconómica, política industrial y el Instituto Nacional de Industria", Curso El reto de la empresa pública industrial, Universidad Complutense, 3 al 6 de Septiembre, Madrid.

SEGURA SANCHEZ, J. (1992), "La competitividad industrial de la economía española", España y la competitividad de la economía española, Ariel Economía.

SERVEN, L. (1989), "La empresa pública en un sector estratégico: HUNOSA", Papeles de Economía Española, nº 38.

SHIRLEY, M. (1988), "The Experience with Privatization", Finance & Development, Septiembre.

SIRVENT, J. (1970), "El Instituto Nacional de Industria", La empresa pública, Studio Albornotiana, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Verdera y Tuells.

SOLANA GOMEZ, G. (1988), "El papel del Estado en la industria: los hidrocarburos", Hacienda Pública Española, nº 110/111.

SOLARI, L. (1987), "Pour une politique communitaire de l'entreprise publique", XI Congreso de la CEEP, Mayo, Viena.

SOLE VILLALONGA, G. (1982), "Formación histórica de la Hacienda Española", Apuntes de Hacienda Pública Española (I), Fascículo I, G. Solé Villalonga (Dir.), Departamento de Economía y Hacienda Pública, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Autónoma de Madrid.

SOPHOULIS, C. (1987), "A theoretical approach to the public entreprise in the unified market", XI Congreso de la CEEP, Mayo, Viena.

STEFANI, G. (1970), "La política tarifaria y la gestión de las empresas públicas en relación a la persecución de los fines estatutarios", La empresa pública, Studio Albornotiana, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, Verdera y Tuells.

STEFANI, G. (1990), "Les chemins de fer", Seminaire Les entreprises d'interet general face a la construction europeenne, Noviembre, París.

STEFANI, G. (1992), "Les entreprises publiques de transports et la politique de concurrence de la CEE", Ponencia a presentar en Las empresas públicas sociales y cooperativas en la nueva Europa. Competecia, misiones públicas y solidaridad, XIX Congreso Internacional de Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC, 15, 16 y 17 de Junio, Valencia.

STIGLITZ, J. E. (1988), La economía del Sector Público, Antoni Bosch (ed.).

SUAREZ SUAREZ, A. S. (1986), El control o fiscalización del Sector Público. Auditoría de eficiencia, Tribunal de Cuentas.

SUAREZ MENENDEZ, R. (1991), "La industria militar", Historia de la empresa pública en España, Espasa-Calpe.

SUREDA CARRION, J. L. (1968), "La política económica española del siglo XVIII", Anales de Economía, nº 21, Julio 1967 a Diciembre 1968.

TAMAMES, R. (1970), La lucha contra los monopolios, Ed. Tecnos, Madrid.

THIEMEYER,, T. (1992), "Le secteur énergétique dans la Communauté Européenne", Ponencia a presentar en Las empresas públicas sociales y cooperativas en la nueva Europa. Competecia, misiones públicas y solidaridad, XIX Congreso Internacional de Economía Pública, Social y Cooperativa, CIRIEC, 15, 16 y 17 de Junio, Valencia.

TORTELLA, G. (1990), "CAMPSA y el monopolio de petróleos 1927 - 1947", Empresa pública e industrialización en España, Eds. P. Martín Aceña y F. Comín, Alianza Economía y Finanzas.

TRATADO DE LA UNION EUROPEA, Bruselas, 1 de Febrero de 1992.

TRIANA, E. (1981), "El futuro de la empresa pública", ICE, nº 570, Febrero.

UZTARIZ, G. (1742), Theórica y Práctica de Comercio y de Marina, Ed. facs.. en 1968 de Aguilar, Madrid.

VELA SASTRE, E. (1980), "Algunos aspectos financieros de las empresas del grupo INI", La empresa pública española: Estudios, Instituto de Estudios Fiscales.

VELARDE FUERTES, J. (1964), "Aspectos de la evolución de las empresas públicas en España", Información Comercial Española, nº 367, Marzo.

VELARDE FUERTES, J. (1968), Política económica de la Dictadura, Guadiana de Publicaciones, Biblioteca Universitaria de Economía.

VELARDE FUERTES, J. (1972), "La empresa pública en la encrucijada", La empresa pública en España. Aspectos generales, Instituto de Estudios Fiscales.

VERGES, J. (1982a), "Las empresas públicas como instrumento de política económica", Hacienda Pública Española, nº 78.

VERGES JAIME, J. (1982b), "El problema de las empresas públicas. El criterio marginalista vs. el criterio de rentabilidad y la eficiencia comparativa empresa pública/empresa privada", Hacienda Pública Española, nº 78.

VERGES JAIME, J. (1984), "Evaluación de eficiencia y criterios de gestión para las empresas públicas, en base a magnitudes globales", Investigaciones Económicas, nº 23, Enero-Abril.

VERGES JAIME, J. Y PRIOR JIMENEZ, D. (1985), La empresa pública española: evolución, déficit y financiación, Documento de trabajo nº 7, Caja de para la Vejez y de Ahorros de Cataluña y Baleares.

VICENS VIVES, J. (1972), Historia de España y América social y económica, Volumen III y IV, Ed. Vicens Vives, Barcelona.

VICKERS, J. y WRIGHT, W. (1988), "The politics of industrial privatisation in western Europe: an overview", Western Europe Politics 11, nº 4.

VILLAR PALASI, J. L. (1964), La intervención administrativa en la industria, Tomo 1º, Estudios de Administración, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.

VILLAVERDE SASTRE, M. D. (1981), "La real fábrica de paños y la ciudad de Guadalajara", Wad-Al-Hayara, nº 8.

VIÑALS, J. (1992), "España frente al Mercado Unico y la Unión Económica y Monetaria: aspectos macroeconómicos", Europa y la competitividad de la economía española, Ariel Economía.

VIVES, X. (1988), "La industria española en el horizonte de 1992. Problemas y factores de competitividad", Hacienda Pública Española, nº 110/111.

YARROW, G. (1986), "La privatización en la teoría y en la práctica", Papeles de Economía Española, nº 27.

ZABALZA MARTI, A. (1991), "El Sector Público Español ante el Mercado Unico", Papeles de Economía Española, nº 48.

ZURUTUZA REIGOSA, E. (1991), "El sector eléctrico español en la Europa de 1993. Competitividad y eficacia", Noticias/CEE, Año VII, nº 74.

Reunido el [illegible] que suscribe en el día [illegible]
de la fecha, [illegible]
Doctoral con la censura de apto "cum laude" por unanimidad

Madrid, 6 de Julio de 1992